

Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku

Pravni fakultet Osijek

Doktorski studij Pravo

Sanja Mišević

**VISOKO OBRAZOVANJE KAO USLUGA U
PRAVNOJ STEČEVINI EUROPSKE UNIJE**

DOKTORSKI RAD

Osijek, 2024.

Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku

Pravni fakultet Osijek

Doktorski studij Pravo

Sanja Mišević

**VISOKO OBRAZOVANJE KAO USLUGA U
PRAVNOJ STEČEVINI EUROPSKE UNIJE**

DOKTORSKI RAD

Mentor: prof. dr. sc. Tunjica Petrašević

Osijek, 2024.

University Josip Juraj Strossmayera in Osijeku

Faculty of Law Osijek

Doctoral Study Programme in Law

Sanja Mišević

**HIGHER EDUCATION AS A SERVICE IN THE
LEGAL ACQUISITION OF THE EUROPEAN
UNION**

DOCTORAL THESIS

Mentor: prof. Ph.D. Tunjica Petrašević

Osijek, 2024.

VISOKO OBRAZOVANJE KAO USLUGA U PRAVNOJ STEČEVINI EUROPSKE UNIJE

SAŽETAK

Europska unija odavno je prepoznala važnost obrazovanja, kako u svrhu gospodarskog rasta i napretka, tako i u svrhu sveukupne integracije EU-a. Stoga se ukazalo korisnim znanstveno istražiti temu visokog obrazovanja s aspekta usluga sukladno pravnoj stečevini EU-a, kao i pitanjima nadležnosti država članica i EU-a na ovom polju. Ovo tim više što tema do sada nije značajnije istraživana, napose u nacionalnoj znanstvenoj i stručnoj literaturi.

Stoga će se ovaj rad najprije referirati na pravo na (visoko) obrazovanje kao ljudsko pravo, u svjetlu europeizacije visokog obrazovanja kroz Bolonjski proces, Lisabonsku strategiju, ali i djelovanje nadnacionalnih mehanizama Svjetske banke, OECD-a, UNESCO-a i sl.

Rad će se baviti pitanjem visokog obrazovanja kao usluge u pravnoj stečevini EU-a, slijedom čega će prvenstveno biti važno pojasniti složen mehanizam usluga u pravu EU-a. Potom će se kroz zakonodavstvo, stavove akademske zajednice, te praksu Suda EU-a potražiti odgovor na postavljenu hipotezu kako se Direktiva o uslugama 2006/123/EZ može primijeniti na sustav javnog visokog obrazovanja u državama članicama. Kod odgovora na ovo pitanje važnu ulogu imat će analiza pregovora koji su prethodili izglasavanju Direktive o uslugama, iz kojih će biti razvidno da obrazovanje nije slučajno izostavljeno iz popisa djelatnosti na koje se Direktiva o uslugama ne odnosi. Dat će se i kratak presjek visokog obrazovanja u RH, s ciljem analize kada se visoko obrazovanje na području Republike Hrvatske ima smatrati uslugom prema pravnoj stečevini EU-a.

Cilj rada također je istražiti poziciju visokog obrazovanja u pravu i politici država članica i EU-a, a sve kako bi se utvrdila nadležnost država članica i EU-a, te uočilo potencijalno prelijevanje nadležnosti s država članica na EU, kroz mehanizam izravnog primjenjivanja prava EU-a.

Države članice nerado se odriču monopola nad domenom visokog obrazovanja, međutim Sud EU-a je u više navrata ukazao kako visoko obrazovanje nije izvan primjene prava EU-a.

Možemo govoriti o prelijevanju nadležnosti na polju visokog obrazovanja, pri čemu će se razgraničiti pitanje postojanja nadležnosti i pitanje vršenja nadležnosti. Vidjet ćemo da je stav Suda EU-a da je EU pravo primjenjivo i na polja nad kojima države članice imaju isključivu nadležnost. Slijedom istraživanja, ponajviše prakse Suda EU-a bit će moguće utvrditi proširuju li Institucije EU-a nadležnost propisanu osnivačkim ugovorima u području visokog obrazovanja.

Na kraju, a na temelju sveobuhvatne analize istraživanja, moći će se utvrditi jesu li postavljene hipoteze potvrđene ili nisu.

Ključne riječi: *visoko obrazovanje, Direktiva o uslugama, priznavanje stručnih kvalifikacija, pravila tržišnog natjecanja*

PROŠIRENI SAŽETAK

Disertacija se bavi definiranjem visokog obrazovanja kao usluge u pravnoj stečevini EU-a, imajući u vidu da primarno zakonodavstvo EU-a nadležnost nad obrazovanjem definira tako da isto ostavlja u nadležnosti država članica, dok EU ima tek komplementarnu nadležnost. Međutim, uočeno je da u praksi dolazi do toga da EU ima šire ovlasti nad visokim obrazovanjem, konkretno, dolazi do prelijevanja nadležnosti nad visokim obrazovanjem.

Metodološki, rad je kombinacija pravno-filozofskog pristupa, metode analize i sinteze te studije sudske prakse.

Cilj je dokazati prelijevanje nadležnosti na polju visokog obrazovanja s država članica na EU, kroz mehanizam izravno primjenjivog prava EU-a.

U prvom dijelu rada se daje teorijska podloga samog rada, radi razumijevanja važnosti visokog obrazovanja u pravu EU-a. Uvod također precizno definira ciljeve, metode, hipoteze i samu strukturu rada.

Drugo poglavlje čini teorijsku podlogu daljnjeg istraživanja. Stoga se pojašnjava pravo na (visoko) obrazovanje kao ljudsko pravo, u svjetlu europeizacije visokog obrazovanja kroz Bolonjski proces, Lisabonsku strategiju, ali i djelovanje nadnacionalnih mehanizama Svjetske banke, OECD-a, UNESCO-a i sl. Ukazano je na važnost Suda EU-a u razvoju i zaštiti prava na obrazovanje. U ovom poglavlju također je objašnjena dinamika europeizacije (visokog)

obrazovanja, koji proces je započeo u sedamdesetim godinama dvadesetog stoljeća, da bi bio nastavljen kroz rezolucije o obrazovanju, čime je, pod agendom da će pozitivno utjecati na suzbijanje nezaposlenosti, došlo do proširenja ovlasti EU-a nad obrazovanjem. Ugovor iz Maastichta potvrdio je nastojanja EU-a da sudjeluje kao aktivan akter na ovome polju.

Drugo poglavlje također pojašnjava Bolonjski proces kao proces reformacije visokog obrazovanja država članica, ali i trećih zemalja, kojim su definirani politički ciljevi EU-a na području visokog obrazovanja. Ovim procesom postavljen je i cilj formiranja Europskog prostora visokog obrazovanja. Iako je sam proces započeo formalno izvan aktivne uloge EU-a, EK je uskoro zauzela vrlo aktivnu ulogu, koju ima i danas.

Lisabonska strategija proces je Europskog vijeća, iniciran 2000. godine s ciljem da EU postane „najkonkurentnije i najdinamičnije svjetsko gospodarstvo temeljeno na znanju“. Ova strategija uvela je otvorenu metodu koordinacije kao neformalni reformski proces kojim se definiraju ciljevi i politike visokog obrazovanja EU-a. Ovime je došlo do pojačane aktivnosti Europske komisije na polju visokog obrazovanja, unatoč činjenici da se radi o instrumentu mekog prava. Ovime su Bolonjski proces i Lisabonska strategija približile su EU području utjecaja na visoko obrazovanje.

U ovom poglavlju načelno je prikazan odnos sveučilišta kao nositelja visokog obrazovanja i djelovanja unutarnjeg tržišta EU-a, na koja pitanja se referirao Sud EU-a kroz brojne odluke iz kojih je razvidno da je prvotno Sud bio sklon obrazovne institucije financirane pretežno iz državnog budžeta držati izvan prava EU-a, da bi kasnije tijekom godina Sud EU-a promijenio kurs tvrdeći da i pojedine djelatnosti javnih sveučilišta koje nisu financirane iz javne blagajne mogu biti definirane kao ekonomske djelatnosti, pa samim time i potpadati pod pravila unutrašnjeg tržišta.

Treće poglavlje disertacije detaljno razrađuje pojam usluge u pravu EU-a, a sve kako bi se odgovorilo na pitanje kada se visoko obrazovanje ima smatrati uslugom u pravnoj stečevini EU-a. Naime, važno je uočiti da se unutar pravne stečevine EU-a razlikuju usluge od općeg interesa, koje mogu biti gospodarske i negospodarske, te socijalne usluge od općeg interesa.

Pojam *usluga* u pravnoj stečevini EU-a niti do danas nije u cijelosti precizno definiran, a s obzirom na podjelu na gospodarske (ekonomske) i negospodarske (neekonomske) usluge. Ovisno o tome o kojoj vrsti usluge se radi, ovisit će primjena pravila Direktive o uslugama, primjena pravila tržišnog natjecanja, kao i pitanje nadležnost EU-a.

Drugi dio trećeg poglavlja odgovorit će na pitanje kada se visoko obrazovanje ima smatrati uslugom sukladno pravnoj stečevini EU-a, za što će uvelike poslužiti praksa Suda EU-a. Naime, nije moguće dati jednoznačan odgovor, nego će biti nužno cijeliti svaki pojedinačni slučaj. Upravo iz prakse će biti moguće uočiti da se Direktiva o uslugama može primijeniti na djelatnost visokog obrazovanja, kao i kada će vrijediti pravila tržišnog natjecanja.

Direktiva o uslugama sadrži niz usluga na koje se ne primjenjuje, a Priručnik za primjenu Direktive ukazuje da su i djelatnosti koje su isključene od primjene Direktive i dalje vezane pravilima o slobodi poslovnog nastana i slobodi pružanja usluga.

U Direktivi o uslugama navedene su djelatnosti na koje se Direktiva ne primjenjuje. Iz pregovora koji su prethodili donošenju Direktive o uslugama razvidna su nastojanja da se obrazovanje izrijekom navede kao djelatnost na koju se ne primjenjuje Direktiva. Europski sindikalni odbor za obrazovanje, uz glasnu podršku i angažman Norveškog i Danskog sindikata inzistirao je da obrazovanje bude isključeno iz primjene Direktive, uz obrazloženje da obrazovni sektor u cijelosti treba biti izuzet od primjene Direktive. Ovo zato što bi svako drukčije postupanje potkopavalo nadležnost država članica u području obrazovanja.

Dvojbene su situacije o kojoj vrsti usluge se radi kada javno sveučilište pruža naplatnu uslugu, kao i kada je privatna obrazovna institucija subvencionirana iz državnog proračuna, a sve imajući u vidu da nije moguće sve obrazovne usluge određene djelatnosti smatrati gospodarskim uslugama od općeg interesa.

U ovom poglavlju ćemo vidjeti i da, za razliku od Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Republike Hrvatske, s druge strane, sporazumi država koje su kasnije sklapale ovu vrstu mješovitih sporazuma (Bosna i Hercegovina, Gruzija, Moldavija i Ukrajina), pozivajući se na Bolonjski proces, obrazovanje uvode u primarno zakonodavstvo EU-a, slijedom čega možemo govoriti o proširenju opsega primjene prava EU-a.

Iz predmeta *Komisija protiv Mađarske* Sud EU naglasio je kako države članice imaju široku nadležnost na području obrazovanja, ali da obveze preuzete u okviru GATS-a (uključujući i one koje se odnose na liberalizaciju trgovine privatnim obrazovnim uslugama) ulaze u isključivu nadležnost Unije i sukladno tome tvrdnje Mađarske da u području trgovine

obrazovnim uslugama države članice „pojedinačno odgovaraju“ za moguće nepoštivanje svojih obveza na temelju GATS-a“ ocjenjuje kao pogrešne. Ovaj predmet također ukazuje na tumačenje Suda EU o akademskoj slobodi, prema čl. 13. Povelje EU-a, budući da Sud utvrđuje da je organizacija sveučilišta, njihovo osnivanje i djelovanje, obuhvaćeno načelom akademske slobode iz Povelje.

Treći dio ovog poglavlja analizira aktualno zakonodavstvo RH u području visokog obrazovanja. Uočava se da je normativno ovo područje usklađeno s Direktivom o uslugama, izuzev podzakonskih provedbenih akata na koje se još čeka. Kako će teći primjena u praksi, ostat će za neka buduća istraživanja.

U četvrtom poglavlju istražuje se razgraničenje nadležnosti na polju visokog obrazovanja, kao posljedica razgraničenja visokog obrazovanja kao tržišne usluge i visokog obrazovanja kao aktivnosti države u ostvarenju svoje socijalne komponente. Kod toga je važno imati u vidu da je obrazovanje, sukladno odredbama čl. 165. i 166. UFEU-a u nadležnosti država članica, a EU ima tek komplementarnu nadležnost, u smislu da podupire i nadopunjava aktivnosti država članica. Organizacija nastavnog sadržaja i struktura obrazovanih institucija u rukama je država članica. Međutim, EU ima mogućnost djelovanja i na ovom području s ciljem razvoja europske dimenzije u obrazovanju.

Ovo poglavlje će pokazati kako Sud EU-a vješto balansira između nacionalnih interesa država članica i ekonomskih interesa EU-a, zaključujući kako obrazovanje nije isključeno od primjene prava EU-a, ali poštujući činjenicu da primjena pravila unutarnjeg tržišta nije uvijek *a priori* primjenjiva.

Važno će biti i zamijetiti da, iako je UFEU-om zapriječeno bilo kakvo usklađivanje na polju obrazovanja, do usklađivanja ipak dolazi na temelju drugih pravnih osnova, kao što je Direktiva o priznavanju stručnih kvalifikacija, iz čega proizlazi nadležnost EU-a na području visokog obrazovanja i kada se radi o negospodarskim uslugama od općeg interesa. Iz analizirane prakse Suda EU-a vidjet ćemo da je Sud, između ostalog bio pozvan tumačiti uvjete za priznavanje stručnih kvalifikacija, potom odgovoriti na pitanje koje profesije ulaze pod definiciju reguliranih profesija, kao i na pitanje uvjeta akreditiranja obrazovnih ustanova i kvalitete obrazovnih usluga. Pri tomu, Sud EU je vrlo često naglašavao kako, iako određeno područje nesporno ulazi u nadležnost prava država članica, iste su u obvezi pridržavati se pravila Unije u vršenju te nadležnosti. Iz navedenog se iščitava nadmoć prava EU-a, a ujedno je i definicija prelijevanja nadležnosti pod kojom se u najkraćem podrazumijeva preuzimanje

nadležnosti od strane EU-a nad zadržanim ovlastima država članica. Prelijevanje nadležnosti započelo je s nediskriminacijom kao pravnim načelom. U sudskoj praksi ovaj institut obrazložen je povlačenjem granice između postojanja i vršenja nadležnosti. Ukratko, Sud je stava da države članice i kod vršenja svoje nadležnosti moraju voditi računa o pravu EU-a. Naime, kada Sud EU-a odluči primijeniti pravo EU-a i na područja nad kojima EU nema ili ima vrlo ograničenu nadležnost, poziva se u obrazloženju na postojanje i obnašanje ovlasti. Ovime pravo EU-a postaje šiti pojam od nadležnosti EU-a.

U situacijama prelijevanja nadležnosti Sud EU poseže za testom proporcionalnosti, koristeći formulaciju: "...ograničenje slobode pružanja usluga zajamčene člankom 56. UFEU-a može biti opravdano kada služi važnim razlozima u općem interesu, pod uvjetom da je prikladno za jamčenje ostvarenja postavljenog cilja i ne prelazi ono što je nužno za njegovo postizanje. Na dotičnoj je državi članici da dokaže opravdanost mjere koju namjerava donijeti ili zadržati na snazi."

Ovo poglavlje apostrofira da kada javno financirane obrazovne ustanove supsidijarno pružaju i usluge od općeg gospodarskog interesa, moraju poštivati pravila tržišnog natjecanja, unatoč argumentima država članica za neprimjenu prava EU-a na područje obrazovanja, koji se uglavnom svode na stav da obrazovanje nije podložno tržišnim pravilima.

U petom, završnom dijelu rada sumirani su osnovni zaključci kada se i kako Direktiva o uslugama primjenjuje na visoko obrazovanje. Zaključuje se da će odgovor na ovo pitanje trebati potražiti od slučaja do slučaja, imajući u vidu da je Direktiva o uslugama primjenjiva i na sustav javnog visokog obrazovanja. Zaključeno je da institucije EU-a proširuju nadležnost EU-a propisanu osnivačkim ugovorima u području visokog obrazovanja, na temelju primjene drugih odredaba primarnog i sekundarnog zakonodavstva EU-a, uz aktivizam Suda EU-a. Analizirajući veliki broj odluka Suda EU-a uočeno je kombiniranje pravnih i izvanpravnih, uglavnom političkih argumenata. Nesporno međutim i na ovaj način dolazi do stvaranja pravne stečevine EU-a.

HIGHER EDUCATION AS A SERVICE IN THE LEGAL ACQUISITION OF THE EUROPEAN UNION

ABSTRACT

The European Union has recognized the importance of education a long time ago, both for the purpose of economic growth and progress, and for the purpose of overall EU integration. Therefore, it appeared to be useful to scientifically research the topic of higher education from the aspect of services in accordance with the EU legal acquis, as well as questions of competence of the member states and the EU in this field. Even more so, the topic has not been significantly researched until now, especially in the national scientific and professional literature.

Therefore, this paper will firstly deal with the right to (higher) education as a human right, in the light of the Europeanization of higher education through the Bologna process, the Lisbon strategy, as well as the action of supranational mechanisms of the World Bank and the OECD, UNESCO etc.

The paper will deal with the issue of higher education as a service in the EU legal acquis, which is why it will be primarily important to clarify the complex mechanism of services in EU law. Then it will, through the legislation, the views of the academic community and the practice of the EU Court, search for an answer to the hypothesis of how the Directive 2006/123/EC on services can be applied to the system of public higher education in the member states. To answer this question, an analysis of the negotiations that preceded the adoption of the Directive on services will play an important role, from which it will become clear that education was not accidentally omitted from the list of activities not covered by the Directive on services. A brief overview of higher education in the Republic of Croatia will be given, with the aim of analyzing when higher education in the territory of the Republic of Croatia can be considered a service according to the EU legal acquis.

The aim of the paper is also to investigate the position of higher education in the law and politics of the member states and the EU, all to determine the competences of the member states and the EU and to assess the potential spillover of competences from the member states to the EU, through the mechanism of direct application of EU law.

Member states are reluctant to give up their monopoly over higher education, but the EU Court has repeatedly indicated that higher education is not outside the scope of EU law. We can talk about the overflow of competences in the field of higher education, whereby the question of the existence of competences and the question of the exercise of competences will be delineated. We will see that the position of the EU Court is that EU law is also applicable to areas in which member states have exclusive competence. As a result of the research, especially the practice of the EU Court, it will be possible to determine whether the EU institutions extend the competences prescribed by the founding treaties in the field of higher education.

In conclusion, on the basis of a comprehensive analysis of the research, it will be possible to determine whether the set hypotheses have been confirmed or not.

Keywords: *higher education, Directive on services, recognition of professional qualifications, market competition rules*

PREDGOVOR

Obrazovanje je najmoćnije oružje kojim možete promijeniti svijet.

Nelson Mandela

Odlučila sam napisati zahvale još tijekom pisanja doktorske disertacije. Nisam htjela čekati dovršetak, znajući sebe, nakon što dovršim pisanje, sav trud i napor oko pisanja činit će se puno manjim. A zahvala je prvenstveno stvar emocije, pa ju želim prenijeti nerafiniranu.

Mudri ljudi se rekli da je učenje kao veslanje uzvodno, čim prestane, odmah krećemo unazad. *Non progredi est regredi.* Upravo ovo razmišljanje me nagnalo da upišem doktorski studij prije tri godine, na pragu mojih pedesetih godina života. Vjerovala sam da ću tako i starjeti sporije, i to se pokazalo točnim. Osim toga, radeći kao odvjetnik-praktičar dugi niz godina, bila sam svjesna da praksa uvijek treba biti zasnovana na izvrsnoj teoriji! Htjela sam, učeći i gradeći sebe, ostaviti nešto i iza sebe. Prirodna ljudska potreba, ako se čovjek može i hoće slušati sebe.

Neizmjerne sam zahvalna mojoj obitelji, mom suprugu Tonću i mojoj djeci Hani, Dei i Marku.

Oni su bili moj poticaj da se uputim (moglo bi se reći i bacim) u znanstvene vode, a još više moj poticaj da ustrajem na tome putu. Slušali bi moje elaboriranje kada bih bila u zanosu, ohrabrivali bi me kada bih posustajala, preuzimali bi dio mojih obiteljskih obveza kada sam okupirana pisanjem izbivala iz našeg doma. Najzahvalnija sam što me vole baš takvu kakva jesam, „i kad sam divlja i sretna“ i „kada šutim poput ribe baš“.

Jednako sam tako zahvalna Goranu, mome partneru u uredu, prijatelju i kumu. Preuzeo je na sebe i moj uredski posao, a uz to me pažljivo saslušao i bodrio, svaki put uz poruku da za mene ništa nije neizvedivo. Hvala i mojim curama iz ureda, bile su mi pomoć i podrška.

Moj mentor, profesor Petrašević, dragi Tunjica, na ovom putovanju znanstvenim vodama postao je i moj prijatelj. Velika zahvala mome mentoru na svesrdnoj pomoći i dobronamjernosti, a životu što mi ga je poslao na put.

Hvala i profesoru Vinkoviću, njegova vjera u mene mi ja puno značila na samom početku doktorskog studija.

Hvala i onima koji su me odgovarali od upisa na doktorski studij. Svako njihovo „šta će ti to“, „jako je teško“ samo su mi dali vjetar u leđa.

SADRŽAJ

1. UVOD.....	1
1.1. Znanstveni problem, predmeti istraživanja, cilj istraživanja, istraživačka pitanja, znanstvene metode, struktura rada.....	2
1.1.1. Znanstveni problem	3
1.1.2. Predmet istraživanja.....	4
1.1.3. Cilj istraživanja	5
1.1.4. Hipoteze	5
1.1.5. Struktura rada i metodologija istraživanja	5
1.1.6. Definiranje i pojmovno određenje	7
1.2. Pregled dosadašnjih istraživanja	8
1.3. Očekivani znanstveni doprinos.....	11
1.4. Popis kratica.....	12
2. PRAVO NA OBRAZOVANJE KAO TEMELJNO LJUDSKO PRAVO U EU-u	13
2.2. Ukratko o temeljnim ljudskim pravima	13
2.3. Evolucija ljudskih prava u Europi.....	14
2.4. Obrazovanje kao ljudsko pravo	16
2.5. Obrazovanje u Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokolu 1.....	22
2.6. Važnost Suda EU-a u razvoju i zaštiti ljudskih prava u EU-a	24
2.7. Povelja o temeljnim pravima EU-a kroz prizmu prava na obrazovanje	28
2.8. Europeizacija visokog obrazovanja	30
2.8.1. Bolonjski proces.....	33
2.8.2. Lisabonska strategija.....	37
2.8.3. Otvorena metoda koordinacije	38
2.8.4. Odnos prava na obrazovanje kao ljudskog prava i tržišnih sloboda	40
2.9. Zaključak 2. poglavlja	43
3. VISOKO OBRAZOVANJE KAO USLUGA U PRAVNOJ STEČEVINI EU-a	45
3.1. Uvod	45
3.2. Pojam usluge u pravnoj stečevini EU-a	46
3.3. O pojedinim vrstama usluga.....	48
3.3.1. Usluge od općeg interesa („services of general interest „) SGI.....	48
3.3.2. Usluge od općeg gospodarskog interesa („service of general economic interest“), (SGEI)51	
3.3.3. Negospodarske usluge od općeg interesa („non economic service“) NSGI	57
3.3.4. Socijalne usluge od općeg interesa- („social service of general interest“) SSGI... 58	
3.4. Usluge u Direktivi o uslugama.....	60

3.4.1. Pregovori do stupanja na snagu Direktive u uslugama	62
3.4.2. Dvojbe	63
3.4.3. Usluge kroz praksu Suda EU-a	64
3.5. Visoko obrazovanje kao usluga u pravnoj stečevini EU-a.....	67
3.5.1. Povijesni razvoj-pregovori oko Direktive.....	67
3.5.2. Visoko obrazovanje prema Direktivi o uslugama i Priručniku za Direktivu o uslugama.....	69
3.5.3. Visoko obrazovanje kao usluga kroz prizmu novijih Sporazuma o pridruživanju	78
3.5.4. Visoko obrazovanje kao usluga kroz prizmu odluka Suda EU-a.....	84
3.5.5. Visoko obrazovanje u trgovinskom sporu u predmetu Europska komisija protiv Mađarske	109
3.6. Primjena pravne stečevine EU-a na sustav visokog obrazovanja u RH.....	114
3.6.1. Reforma sustava visokog obrazovanja kao usluge u Republici Hrvatskoj	115
3.6.2. Visoko obrazovanje u RH kroz prizmu Direktive o uslugama	119
3.7. Priznavanje stranih stručnih kvalifikacija na prostoru Republike Hrvatske .	123
3.8. Sloboda pružanja usluga visokog obrazovanja u Republici Hrvatskoj i pravila unutarnjeg tržišta.....	127
3.9. Zaključak 3. poglavlja	128
4. NADLEŽNOST DRŽAVA ČLANICA I EUROPSKE UNIJE U PODRUČJU (VISOKOG) OBRAZOVANJA	136
4.1. Uvod	137
4.2. Općenito o nadležnosti država članica i EU-a na području obrazovanja	139
4.3. Nadležnost EU-a na području visokog obrazovanja nad negospodarskim uslugama od općeg interesa.....	141
4.3.1. Europski kvalifikacijski okvir kao „političko poduzetništvo“ Europske komisije u obrazovnim politikama	142
4.3.2. Priznavanje stručnih kvalifikacija	145
4.4. Priznavanje stručnih kvalifikacija kroz praksu Suda EU-a.....	148
4.4.1. Pojmovi 'specifični i iznimni razlozi' iz Direktive o priznavanju u <i>Angereru</i>	148
4.4.2. Sudski savjetnik kao neregulirana profesija u <i>Brouillardu</i>	150
4.4.3. <i>Malta Dental Technologists Association i Reynand</i> – definiranje pojma „regulirana profesija“ za potrebe Direktive 2005/36 pitanje je prava EU-a.....	153
4.4.4. Neovlašteno dodjeljivanje akademskih naziva u <i>Kirschstein</i>	156
4.4.5. O mogućnosti istodobnog studiranja dva studija (stomatologije i medicine) sukladno Direktivi, u <i>Ministero della Salute protiv Hanessa Preindla</i>	158
4.4.6. Akademsko obrazovanje i stručne kvalifikacije- obveza uzimanja u obzir svih diploma, potvrda i iskustva u <i>Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija</i>	160
4.4.7. Kada nema uvjeta za postupanje po Direktivi 2005/36, ali Sud EU odlučuje primjenom odredaba iz UFEU-a u <i>Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto</i>	163
4.4.8. Natječaj za zapošljavanje ne smije predstavljati zapreku provjeravanju ima li kandidat traženu kvalifikaciju u predmetu <i>OQ/Komisija, T-713/20</i>	166
4.5. Općenito o prelijevanju nadležnosti	168
4.5.1. Postojanje nadležnosti v. vršenje nadležnosti	170
4.5.2. Test proporcionalnosti	172

4.6. Prelijevanje nadležnosti na polju (visokog) obrazovanja	174
4.6.1. Case study o prelijevanju nadležnosti u predmetima koji se tiču visokog obrazovanja i državljanstva, slobode kretanja i nediskriminacije	177
4.7. Case study o prelijevanju nadležnosti u predmetima koji se tiču visokog obrazovanja i zaštite tržišnih sloboda	202
4.7.1. Ukratko o pravilima tržišnog natjecanja.....	204
4.7.1. Visoka učilišta pod prizmom pravila tržišnog natjecanja	208
4.7.2. O kvalifikaciji potpore u slučaju kada negospodarski subjekt (crkva) pruža i gospodarske usluge u <i>Scuola Elementare Maria Montessori / Komisija</i>	212
4.7.2. Negospodarski subjekt može se baviti i gospodarskom aktivnošću u <i>Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania</i>	214
4.7.3. O obrazovnoj ustanovi kao pružatelju usluga čija aktivnost može podlijegati Direktivi o nepoštenim uvjetima u potrošačkim ugovorima u <i>Karel de Grote – Hogeschool Katholieke Hogeschool Antwerpen</i>	217
4.7.4. Test prikladnosti u <i>Simma Federspiel</i>	219
4.7.5. O sadržaju pojma školskog ili sveučilišnog obrazovanja u <i>Dubrovin & Tröger – Aquatics</i>	222
4.7.6. O povredi prava na obrazovanje u <i>Boriss Cilevics i drugi</i>	224
4.8. Zaključak 4. poglavlja	226
5. ZAKLJUČAK	233
6. POPIS LITERATURE	251

1. UVOD

Osnivački ugovori¹ nisu se bavili temom ljudskih prava, pa tako niti pravom na obrazovanje, budući da je prva zamisao europskog ujedinjenja bila zasnovana na ekonomskim temeljima, kako je jasno navedeno u čl. 2. Ugovora o osnivanju Europske ekonomske zajednice² (u daljnjem tekstu: EEZ). Sud EU prvotno je odbijao baviti se temom ljudskih prava, da bi tek nakon intervencije nacionalnih sudova država članica počeo presuđivati da je poštovanje ljudskih prava dio pravnog nasljeđa Zajednice.

Pravo na obrazovanje kao ljudsko pravo prepoznato je u brojnim međunarodnim konvencijama, uključujući i Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.³ Također, pravo na obrazovanje odražava se u međunarodnom pravu u članku 26. Opće deklaracije o ljudskim pravima.⁴ Ovo pravo potvrđeno je u UNESCO-u 1960., Konvencijom protiv diskriminacije u obrazovanju⁵, te Afričkom poveljom o ljudskim pravima i pravima naroda.⁶

Danas je nesporna činjenica kako je na sceni europeizacija visokog obrazovanja, kroz niz procesa, od kojih su najvažniji Bolonjski⁷ i Lisabonski proces, kvalifikacijski okviri, procesi priznavanja stranih stručnih kvalifikacija, kao i migracijske politike kao potencijalna žarišta diskriminacije na osnovi obrazovanja. Svjedočimo tzv. obrazovnom aktivizmu Europske komisije (u daljnjem tekstu: Komisija ili EK).

¹ Ugovor o osnivanju Europske zajednice za ugljen i čelik, 1952., Ugovor o osnivanju Europske ekonomske zajednice, 1957. i Ugovor o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju, 1958.

² Ugovor o osnivanju Europske ekonomske zajednice, 1957.

³ Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, 1966., Međunarodni ugovor Ujedinjenih naroda usvojen na Općoj skupštini Ujedinjenih naroda 19. prosinca 1966. kojim su se države članice obvezale, između ostalog, urediti pravo na obrazovanje i dr.

⁴ Odluka o objavi Opće deklaracije o ljudskim pravima, Narodne novine broj: 12/2009, Međunarodni ugovori; čl. 26. Opće deklaracije o ljudskim pravima: „Svatko ima pravo na obrazovanje. Obrazovanje je besplatno, barem u osnovnoj i osnovnoj fazi. Osnovno obrazovanje bit će obvezno. Tehničko i stručno obrazovanje mora biti općenito dostupno, a visoko obrazovanje mora biti jednako dostupno svima na temelju obrazovanje će biti usmjereno na puni razvoj ljudske osobnosti i na jačanje poštivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda. Promicati će razumijevanje, toleranciju i prijateljstvo među svim narodima, rasnim ili vjerskim skupinama, te će unapređivati aktivnosti Ujedinjeni narodi za održavanje mira. Roditelji imaju prvenstveno pravo odabrati vrstu obrazovanja koje će se pružati njihovoj djeci“.

⁵ Konvencija protiv diskriminacije u odgoju i obrazovanju, 1960.

⁶ Afrička povelja o ljudskim pravima i pravima naroda, 1981.

⁷ Bolonjski proces jest proces koji nastoji uskladiti različite sustave visokog obrazovanja na području EU-a u svrhu postizanja jedinstvenog sustava s naglaskom na povećanje njegove kvalitete na svjetskoj razini, detaljnije u poglavlju 2.6.1.

Stoga se kao važno ukazuje pitanje kada se (visoko) obrazovanje može smatrati uslugom, sukladno pravnoj stečevini Europske unije (u daljnjem tekstu: EU ili Unija). Vidjet ćemo da se odgovor na ovo pitanje ne može generalizirati, nego će biti nužno analizirati svaki pojedinačni slučaj, uz nužno razlikovanje situacija kada je (visoko) obrazovanje gospodarska usluga, a kada se radi o negospodarskoj usluzi.⁸ Budući da ovo razlikovanje nije nimalo jednostavno, za odgovor na pitanje kada je obrazovanje gospodarska, a kada negospodarska usluga nužno je, pored znanstvene i stručne literature, posegnuti i za praksom Suda EU-a. Vidjet ćemo da visoko obrazovanje koje pruža sveučilište kao javna ustanova može biti gospodarska djelatnost. Također, bit će obrazloženo da, i kada se obrazovanje pruža i kao negospodarska usluga od općeg interesa, isto podliježe pravilima unutarnjeg tržišta, što je slučaj kod priznavanja stranih kvalifikacija.

Nastavno na gore izneseno, postavlja se pitanje u kojim segmentima obrazovnih politika postoji nadležnost EU-a? Naime, države članice (u daljnjem tekstu: DČ) imaju regulatornu autonomiju u području (visokog) obrazovanja, ali ovo pravo nije neograničeno, budući da upravo pravna stečevina EU-a ograničava autonomiju država članica na ovom području. Govorimo o prelijevanju nadležnosti, koji institut će biti analiziran kroz *case study* vezano za obrazovanje i državljanstvo, te obrazovanje i zaštitu tržišnih sloboda.

1.1. Znanstveni problem, predmeti istraživanja, cilj istraživanja, istraživačka pitanja, znanstvene metode, struktura rada

Snel obrazlaže kako se znanstveni rad sastoji od pripreme faze, u smislu izgrađivanja istraživačkog pitanja i izvršne faze u smislu odgovora na postavljeno pitanje. Izvršna faza, kao doktrinarno pravno istraživanje u sebi sadrži fazu pronalaženja izvora relevantnih za istraživačko pitanje, postupak odabira izvora, prosudbu kvalitete i korisnosti izvora, te njihovo tumačenje i na kraju sintezu - nastojanje da se izvedene informacije uklope u integriranu cjelinu. Također se ističe kako mnoštvo izvora koji su danas dostupni istraživačima otežava pronalaženje onih izvora koji su posebno relevantni, uz opasku da bi znanstvenik trebao izbjeći zamku da ne predvidi temeljne, tj. kapitalne izvore unutar zakonodavstva, sudske prakse i znanstvene literature, kao i da rezultati istraživanja ne ovise o

⁸ Presuda Suda Europske unije, od 1. srpnja 2008., *Motosykletistiki Omospondia Ellados NPID (MOTOE) protiv Elliniko Dimosio*, broj: C-49/07, točka 25., navodi: „Kvalifikaciju djelatnosti koja spada u izvršavanje javnih ovlasti ili ekonomske djelatnosti treba provesti pojedinačno za svaku djelatnost koju obavlja dani subjekt”.

slučajnim i *ad hoc* odlukama s obzirom na npr. konzultirane baze podataka.⁹ Znanstvenici također ukazuju i na činjenicu kako pretraživanje baza podataka po ključnim riječima dovodi do dodatnih problema, jer ista metoda daje popis podudaranja u bazi podataka, ali ne ukazuje na odnos između rezultata pretraživanja i drugih informacija, zanemarujući širi pravni kontekst. Uz to, nije neuobičajeno da prvo tumačenje na koje znanstvenik naiđe kasnije ostane favorizirano tijekom istraživačkog projekta.¹⁰

Sve navedeno služilo je kao putokaz kod izrade ovog rada.

1.1.1. Znanstveni problem

Tema istraživanja, kao širi pojam, jest problematika visokog obrazovanja kao usluge kroz pravnu stečevinu EU-a. Nastavno na navedeno, gotovo kao produžena ruka, ukazuju se izazovi nadležnosti država članica i EU-a u domeni visokog obrazovanja. Pitanje razgraničenja visokog obrazovanja kao tržišne usluge i visokog obrazovanja kao aktivnosti države u ostvarenju svoje socijalne komponente, implicira daljnju (ne)nadležnost EU-a.

Visoko obrazovanje vrlo je dinamično područje međunarodnog, europskog, poredbenog i nacionalnog prava. Praksa međunarodnih i nacionalnih sudova ukazuje na brojne nedoumice kada treba definirati visoko obrazovanje kao uslugu. Relativna zapostavljenost i nedovoljna istraženost ovog područja u znanstvenoj zajednici vrlo je vjerojatno vezana uz činjenicu da prema Ugovoru o funkcioniranju Europske unije¹¹ (u daljnjem tekstu: UFEU) potonja ima supsidijarnu nadležnost na ovom polju, a tek je sudski aktivizam Suda EU-a proširio nadležnost EU-a, što će biti vidljivo iz recentne prakse Suda EU-a. Zbog svega navedenog, znanstveni problem će osim kroz teoriju, biti obrađen i empirijski kroz praksu Suda EU-a. Kod toga je važno imati na umu ono što navodi Guastini, da se u modernoj pravnoj literaturi djelatnost sudovanja shvaća kao puko primjenjivanje prethodno ustanovljenih općih normi na pojedinačne slučajeve, što zahtjeva deduktivno rasuđivanje. Ova djelatnost podvrgnuta je načelu zakonitosti, slijedom čega svaka odluka treba biti utemeljena na postojećoj pravnoj normi jer u protivnom ne bi bila zajamčena načela jednakog postupanja s jednakim

⁹ Snel, Marnix Vincent Roderick: Source-usage within doctrinal legal inquiry: choices, problems, and challenges, *Law and method*, Vol. 2., 2014., str. 1-22.

¹⁰ Dawson, T. Brettel: Legal Research in a Social Science Setting: The Problem of Method, *Dalhousie Law Journal*, Vol. 14., br. 3., 1992., str. 445-472.

¹¹ Ugovor o funkcioniranju Europske unije, 2007.

činjeničnim stanjem, ni pravne sigurnosti, tj. predvidljivosti sudskih odluka.¹² Također je bitno ukazati da sudska praksa nije vjerna preslika stvarne problematike, budući da ovisi o odluci aktera da pokrenu ili ne pokrenu spor. Također, sudovi često daju prednost uvjerljivosti pravnog obrazloženja u odnosu na njegovu logičnu i argumentacijsku točnost, slijedom čega obrazloženja uključuju različite ocjene i izbore, koji često ostaju implicitni u sudskim odlukama.¹³ Važno je također uzeti u obzir promjenjive uvjete međunarodnog i europskog prava, te je zahtjevna zadaća koja se stavlja pred znanstvenike, ali i stručnu javnost, odgovoriti na svaku dvojbu koja se pojavi u pogledu standarda koje treba postići. Stoga su od iznimne važnosti temeljna načela univerzalnosti i nediskriminacije u ostvarivanju ljudskih prava. Kako je pravo EU-a živi instrument koji se mijenja doslovno svakodnevno, izazov je tim veći.

Upravo iz ovog razloga tema ima teorijsko značenje, budući da se obradom iste ostvaruje spoznajno-teorijska, ali i praktična korist. Naime, EU stavlja fokus na obrazovanje u svrhu gospodarskog rasta i razvoja, ističući važnost mobilnosti građana Unije. Zajednička obrazovna politika EU-a, ali i približavanje nacionalnih politika doprinose fluidnosti kretanja roba i usluga.

1.1.2. Predmet istraživanja

Iz postavljenog problema istraživanja definiraju se predmeti istraživanja koji se u okviru ovoga istraživanja odnose na (visoko) obrazovanje kao uslugu u pravnoj stečevini EU-a, konkretno primjenjivost Direktive o uslugama¹⁴ na polje visokog obrazovanja.

Odgovor na pitanje kada je visoko obrazovanje gospodarska, a kada negospodarska usluga, sukladno pravnoj stečevini EU-a, vodi nas do razgraničenja nadležnosti između država članica i EU-a na polju visokog obrazovanja.

¹² Guastini, Riccardo: *Sintaksa prava*, Zagreb, 2016., Naklada Breza

¹³ Canale, Damiano: Legal Interpretation and the Objectivity of Values, *SSRN Electronic Journal*, 2008., str. 1-26.

¹⁴ Direktiva 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu, *Službeni list Europske unije*, broj L 376/36, 12. prosinca 2006.

1.1.3. Cilj istraživanja

Istraživanjem se želi usmjeriti na teorijsku i pravno-filozofsku dimenziju obrazovanja kao usluge, kako bi se ukazalo na kojim područjima EU ima nadležnosti nad visokim obrazovanjem. Navedeno podrazumijeva analizu normativnih akata, a posebno recentnih odluka Suda EU-a, s ciljem identificiranja i razumijevanja procesa zadržanih ovlasti Suda EU-a u domeni visokog obrazovanja.

1.1.4. Hipoteze

Glavno istraživačko pitanje disertacije odnosi se na definiranje visokog obrazovanja kao usluge te na primjenu Direktive o uslugama na sustav javnog visokog obrazovanja. Usko vezano na temu visokog obrazovanja kao usluge nastavlja se pitanje razgraničenja nadležnosti između država članica i EU-a na ovom polju.

Naime, u nacionalnoj znanstvenoj zajednici, o predmetnom nije bilo puno govora, niti postoji konsenzus. Unatoč činjenici da je obrazovanje u domeni komplementarne nadležnosti EU-a, svjedočimo prelijevanju nadležnosti EU-a na ovom polju.

Stoga su hipoteze sljedeće:

- H1-Direktiva o uslugama 2006/123/EZ primjenjiva je na sustav javnog visokog obrazovanja u državama članicama
- H2- Institucije EU-a proširuju nadležnost EU-a propisanu osnivačkim ugovorima u području visokog obrazovanja

1.1.5. Struktura rada i metodologija istraživanja

Rad je strukturiran tako da je podijeljen u pet poglavlja.

U uvodnom dijelu je obrazloženo zašto se bavimo ovom temom. Predmet i cilj istraživanja, istraživačke teze i metode znanstvenog istraživanja pobliže su obrazložene, s posebnim osvrtom na pravno rasuđivanje i znanstvenu analizu sudskih odluka. Također je prikazan

pregled dosadašnjih istraživanja na temu politika visokog obrazovanja kroz pravnu stečevinu EU-a. Prikazana je struktura rada te je obrazložen očekivani znanstveni doprinos.

U drugom poglavlju pod nazivom PRAVO NA OBRAZOVANJE KAO TEMELJNO LJUDSKO PRAVO U EUROPSKOJ UNIJI prikazan je razvoj prava na obrazovanje kao temeljnog ljudskog prava u EU-u. Nadalje, radi boljeg razumijevanja obrazovanja kao usluge, kao i nadležnosti nad visokim obrazovanjem, obrazložen je odnos prava na obrazovanje i tržišnih sloboda. Sustavno je, uz uporabu metode analize i sinteze, kao i pravno dogmatske metode, prikazan razvoj Bolonjskog i Lisabonskog procesa, te „otvorene metode kodifikacije“ kao puta ka europeizaciji visokog obrazovanja.

Treće poglavlje disertacije, naslova VISOKO OBRAZOVANJE KAO USLUGA U PRAVNOJ STEČEVINI EUROPSKE UNIJE bavi se pitanjem kada se obrazovanje ima smatrati uslugom na koju je primjenjiva Direktiva o uslugama. Poglavlje je podijeljeno u tri dijela, pa su tako najprije detaljno obrađeni pojmovi usluge od općeg interesa, usluge od općeg gospodarskog interesa, negospodarske usluge od općeg interesa, te socijalne usluge od općeg interesa. U drugom dijelu obrazloženo je kada se visoko obrazovanje ima smatrati uslugom sukladno pravnoj stečevini EU-a. Analizom tijeka pregovora koji su prethodili donošenju Direktive u uslugama rasvijetljena je intencija zakonodavca o statusu obrazovanja u svjetlu Direktive o uslugama. Korištenjem metode analize i sinteze, pravno dogmatske metode te napose uporabom *case study* metode prikazano je kada visoko obrazovanje može biti svrstano pod pojedine pojmove usluga. Poseban naglasak stavljen je na predmet Komisija protiv Mađarske, kao recentne odluke Suda EU-a koja na visoko obrazovanje u smislu pravne stečevine EU-a baca novo svjetlo. Iz analize Sporazuma o pridruživanju s Gruzijom vidjet ćemo kako je Bolonjski proces, „na mala vrata“ uveo obrazovanje u primarno zakonodavstvo EU-a. Treći dio poglavlja ukratko analizira reformu visokoškolskog obrazovanja u Republici Hrvatskoj (u daljnjem tekstu: RH) upravo na tragu obrazovanja kao usluge.

Četvrti dio rada pod nazivom NADLEŽNOST DRŽAVA ČLANICA I EUROPSKE UNIJE NA PODRUČJU OBRAZOVANJA bavi se razgraničenjem nadležnosti na polju visokog obrazovanja, kao posljedicom razgraničenja visokog obrazovanja kao tržišne usluge i visokog obrazovanja kao aktivnosti države u ostvarenju svoje socijalne komponente.

Ukazano je kako EU može imati nadležnost na području visokog obrazovanja i kada se obrazovanje smatra negospodarskom uslugom od općeg interesa, kao u slučaju priznavanja stručnih kvalifikacija, koja tematika je obrađena u prvom dijelu ovog poglavlja. Drugi dio ovog poglavlja bavi se institutom prelijevanja nadležnosti, da bi potom *case study* metodom bila provedena analiza prakse Suda EU-a. Konkretno, analiziran je odnos visokog obrazovanja i državljanstva, slobode kretanja i nediskriminacije te visokog obrazovanja i zaštite tržišnih sloboda. Osnovna tvrdnja ovog poglavlja odnosi se na činjenicu širenja nadležnosti EU-a na području visokog obrazovanja.

U petom i završnom poglavlju ZAKLJUČAK sumiraju se i uokviruju znanstveni zaključci doktorskog rada, važući između funkcionalnog i institucionalnog pristupa. Sumiranjem najvažnijih rezultata istraživanja bit će odgovoreno jesu li postavljene hipoteze i dokazane.

Na samom kraju rada prikazat će se korištena literatura.

1.1.6. Definiranje i pojmovno određenje

Radi lakšeg praćenja teksta te boljeg razumijevanja tematike, nužno je precizno definirati osnovne pojmove. Naime, sam pojam usluga u pravnom prometu europske prave stečevine izaziva niz dvojbi. Potrebno je definirati pojam pravna stečevina. Također, pojam prelijevanje nadležnosti u konkretnom slučaju .

Stoga slijedi definiranje pojmova koji se koriste u ovome radu:

- **visoko obrazovanje u širem smislu:** visoko obrazovanje u širem smislu podrazumijeva poučavanje i istraživanje.
- **visoko obrazovanje u užem smislu:** visoko obrazovanje u užem smislu podrazumijeva podučavanje.

Razlikovanje je važno jer na polju visokog obrazovanja EU ima komplementarnu nadležnost (čl. 165.-166. UFEU-a), dok na polju istraživanja ima podijeljenu nadležnost (čl. 179.-189. UFEU-a).

- **usluga od općeg interesa:** usluge koje pružaju javna tijela država članica EU-a, a pružatelji usluga mogu biti iz domene državnog ili privatnog sektora.

- **pravna stečevina EU *acquis communautaire*** podrazumijeva sveukupnost pravnih pravila koja su donesena od strane institucija EU-a i njenih država članica. Čine ju ugovori EU-a, s načelima i političkim ciljevima u istima, zakoni kojima se razrađuje primjena ugovora te sudska praksa Suda EU-a. Također, pravnu stečevinu EU-a čine deklaracije i rezolucije institucija EU, međunarodni ugovori kojih je EU potpisnica, kao i sporazumi država članica u svezi s djelovanjem EU-a. Pravnu stečevinu čini i tzv. *soft law* kao neobvezujući propisi, a odnosi se na preporuke i mišljenja koja služe za bolje razumijevanje pravnih akata te usmjeravanje djelovanja po tim aktima.

1.2. Pregled dosadašnjih istraživanja

Govoreći o ljudskim pravima i temeljnim slobodama kao dijelovima prava EU-a u inozemnim publikacijama iznimno značenje imaju publikacije autora: Eeckhout, Piet: The European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms as an Integral Part of EU Law—Some Reflections on Status and Effect, *The European Union in the World. Brill Nijhoff*, 2014., str. 87-99. i Govaere, Inge, et al: The European Union in the World, *Essays in Honour of Marc Maresceau*, 2013., str. 706-709., dok od novije literature ističemo Milašiu, Vyngante: Freedom of the rule of law- promoting expression of prosecutors under European law, *Peter Lang Publishing Group*, 2023., str. 235-264. i Davies, Karen; van Munster, Maarten; Düsterhöft, Isabel: Understanding european union law, *Taylor and Francis*, 2022., str. 1-227.

U domaćim publikacijama na ovu temu nužno je istaknuti: Perišin, Tamara: Interaction of fundamental (human) rights and fundamental (market) freedoms in the EU, *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, Vol. 2., No. 1., 2006., str. 69–98.

O ulozi EU-a u području visokog obrazovanja istaknuti su sljedeći autori: van Wageningen, Anne: The Legal Constitution of Higher Education Policy and Governance of the European Union, In: Huisman, J., de Boer, H., Dill, D.D., Souto-Otero, M. (eds) *The Palgrave International Handbook of Higher Education Policy and Governance*. Palgrave Macmillan, London, 2015. str. 95-113., Garben, Sacha: The Bologna process and the lisabon strategy: Commercialisation of higher education through the back door?, *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, Vol. 6., No. 1., 2010., str. 209–230., Kwikkers, Peter, and Anne Van Wageningen: A space for the European Higher Education Area: The guidance from the EU court of justice to member states, *Higher Education Policy*, Vol. 25, 2012., str. 39-63., Curaj,

Adrian, et al: The European higher education area: Between critical reflections and future policies, *Springer Nature*, 2015.

O tematici uslugama u EU-u značajan doprinos dali su Zhu, Lei: Services of General Economic Interest in EU Competition Law: Striking a Balance Between Non-economic Values and Market Competition, *T.M.C. Asser Press*, The Hague, 2020., Davies, Gareth: The Law on the Free Movement of Services: Powerful, but Not Always Persuasive, in Damian Chalmers, and Anthony Arnull (eds), *The Oxford Handbook of European Union Law*, Oxford Handbooks, Oxford Academic, 2015., str. 562–586.

Lenaerts, Koen: Defining the Concept of 'Services of General Interest' in Light of the 'Checks and Balances' Set Out in the EU Treaties, *Jurisprudencija: Mokslo darbu žurnalas*, Vol. 19., No. 4., 2012., str. 1247-1267., Petersen, Cecilie Fanøe, and Grith Skovgaard Ølykke: The provision on services of general economic interest in the 2014 Directive—pure reiteration of the obvious?, Reformation or deformation of the EU public procurement rules. *Edward Elgar Publishing*, 2016., str. 193-214.

Pristup obrazovanju kroz slobodu kretanja i tržište usluga, obrazovanje kao usluga, kao i pravilna unutarnjeg tržišta u pogledu visokog obrazovanja opširno je obrađen u knjizi autora Sin, Cristina; Tavares, Orlanda; Cardoso, Sónia, Rosa, Maria J.: European Higher Education and the Internal Market, *Palgrave Macmillan, London*, 2018., Ravinet, Pauline: On Principles, Europe and Higher Education: Reflections on European Higher Education as an Intersecting Normative Space: Tensions Between European Policy and National Sovereignty, *European Higher Education and the Internal Market*, Tensions Between European Policy and National Sovereignty, urednici: Sin, Cristina, Tavares, Orlanda, Cardoso Sonia i Rosa, Maria J., Palgrave Macmillan, Cham, 2018., str. 21-45., Davies, Gereth: The Process and Side-Effects of Harmonisation of European Welfare States, *Jean Monnet Working Paper*, No. 02/06, 2006., str. 1-64., Gideon, Andrea: The position of Higher Education Institutions in a changing European context: An EU law perspective, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 53., No. 5., 2015., str. 1045-1060., De Groof, Jan: The New Old Debate. Free Movement of Services and the Freedom of Establishment Within the Internal European Market: Does the Directive 2006/123 EC Move Past Education? Concerning the Border of National Sovereignty Within the EU, *Cross-Border Higher Education and Quality Assurance: Commerce, the Services Directive and Governing Higher Education*, Palgrave

Macmillan, London, str. 117-137., Van Wageningen, Anne: Higher Education as a Service: Denying the Obvious, *European Higher Education and the Internal Market*, Tensions Between European Policy and National Sovereignty, urednici Sin, Cristina, Tavares, Orlanda, Cardoso, Sónia i Rosa, Maria J., Palgrave Macmillan, Cham, 2018., str. 255-286., van de Gronden, Johan W: European Universities and Competition: The EU Market Rules for Higher Education, *The Competition Law Review*, Vol. 14., No. 1., 2019., str. 51.-74., Garben, Sacha: The Future of Higher Education in Europe: The Case for a Stronger Base in EU, *LEQS Paper*, No. 50., London School of Economics and Political Science, London, 2012., Ravinet, Pauline: On Principles, Europe and Higher Education: Reflections on European Higher Education as an Intersecting Normative Space: Tensions Between European Policy and National Sovereignty, *European Higher Education and the Internal Market*, Tensions Between European Policy and National Sovereignty, urednici: Sin, Cristina, Tavares, Orlanda, Cardoso Sonia i Rosa, Maria J., Palgrave Macmillan, Cham, 2018., str. 21-45., Charlier, Jean-Emile, and Sarah Croché: How European integration is eroding national control over education planning and policy, *European Education*, Vol. 37., No. 4., 2005, str. 7-21., Morijn, John: Economic liberalisation of education provision within the EC & WTO: A human rights perspective, *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, Vol. 2., No. 1., 2006, str. 99-136.

Domaći autori na ovom polju nisu brojni, ali je nužno istaknuti: Perišin, Tamara: Changing the European Union Through Education: What Can the European Union Do for Education, and What Can Education Do for the European Union?, *The Changing European Union, A Critical View on the Role of Law and the Courts*, urednici Capeta, Tamara, Goldner Lang, Iris i Perišin, Tamara, *Bloomsbury Publishing*, Vol. 114., 2022., str. 147–161., Goldner Lang, Iris: Sloboda kretanja radnika. (" Free Movement of Workers “), in *Pravo unutarnjeg tržišta Europske unije (EU Internal Market Law)*, T. Čapeta and I. Goldner Lang (eds.), Narodne Novine, 2021., str. 77-110., Petrić, Davor: Pravo poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga, 2021., str. 139-179., Rodin, Siniša: Kao brodovi u noći, hrvatsko obrazovanje i slobode unutarnjeg tržišta Europske unije, *Politička misao: časopis za politologiju*, Vol. 48., Br. 1., 2011., str. 186 -214., kao i Staničić, Frane, Britvić Vetma, Bosiljka: Primjena Direktive o uslugama u sustavu visokog obrazovanja, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Vol. 57., br. 1., 2020., str. 157–177.

1.3. Očekivani znanstveni doprinos

Obrazovanje postaje sve značajnija tema u širem javnom diskursu. EU zadnje desetljeće upravo obrazovanje stavlja u fokus svojega interesa, ističući da EU treba biti unija znanja te vodeća organizacija u smislu konkurentnosti u svijetu.

Očekivani znanstveni doprinos istraživanja sastoji se u:

- razradi sustavne teorijske podloge koja će poslužiti kao osnova istraživanja;
- stavljanju u znanstveni fokus teme europeizacije obrazovanja, a koja tema kod nas nije do sada znatnije istražena;
- tvrdnji da je potrebno primijeniti funkcionalni pristup u situacijama kada je potrebno utvrditi da li se na visoko obrazovanje primjenjuje Direktiva o uslugama
- rasvjetljavanju uloge i nadležnosti institucija EU-a u području obrazovanja;
- analizi rezultata provedenog istraživanja koji može poslužiti kao podloga prijedlozima *de lege ferenda*.

Dakle, očekivani znanstveni doprinos u teorijskom smislu očituje se u uočavanju funkcionalnog pristupa kod ocjene situacija kada na područje visokog obrazovanja može biti primjenjena Direktiva o uslugama, te u razvoju znanstvene misli o nadležnosti institucija EU-a u obrazovnim politikama.

U primijenjenom smislu, očekivani znanstveni doprinos vidljiv je u tome što rezultati istraživanja mogu poslužiti kao temelj za zakonodavna rješenja *de lege ferenda*. Također, provedeno istraživanje ukazuje na potrebu budućih istraživanja kako bi znanost držala korak s ubrzanim promjenama razvoja i širenja EU-a.

1.4. Popis kratica

EEZ – Europska ekonomska zajednica

EK ili Komisija – Europska komisija

DČ – država članica

UFEU – Ugovor o funkcioniranju Europske unije

EU ili Unija – Europska unija

EKLJP – Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda

ESLJP – Europski sud za ljudska prava

RH – Republika Hrvatska

2. PRAVO NA OBRAZOVANJE KAO TEMELJNO LJUDSKO PRAVO U EU-U

2.1. Uvod

Na samim počecima europskih integracija, ljudska prava, pa samim time i pravo na obrazovanje nisu bili u fokusu interesa EU-a.

Prvi dio ovog poglavlja analizirat će evoluciju ljudskih prava i prava na obrazovanje.

Ukazat će se na status prava na obrazovanje kao ljudskog prava kroz temeljene međunarodne akte, kao i kroz pravnu stečevinu EU.

Drugi dio ovog poglavlja bavit će se procesom europeizacije visokog obrazovanja. Ovaj proces, kao uvod u analizu obrazovanja kao usluge prema pravnoj stečevini EU bit će promatran kroz Bolonjski proces, Lisabonsku strategiju i otvorene metode koordinacije. Poglavlje će biti dovršeno analizom odnosa prava na obrazovanje i prava tržišnih sloboda.

2.2. Ukratko o temeljnim ljudskim pravima

Sam pojam ljudska prava, kako navodi Viljoen, može se koristiti u apstraktnom i filozofskom smislu ili kao označavanje posebne kategorije moralnih zahtjeva na koje se svi ljudi mogu pozivati.¹⁵ Ovaj pojam nije identičan s pojmom pravde. Hunt podsjeća kako je pojam pravde dugo egzistirao bez pozivanja na ljudska prava, koja su postala stvarna kao doktrina tek u osamnaestom stoljeću.¹⁶

Ljudska prava u Europi štite se kroz dva sustava, kroz Vijeće Europe, odnosno Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: EKLJP) i kroz pravo EU-a.

Mehanizam zaštite ljudskih prava u EU-u građen je od različitih pravnih izvora: pravnih normi međunarodnog prava, općih pravnih načela izvedenih iz različitih izvora, Osnivačkih ugovora i drugih akata institucija EU-a te pravnih akata sustava država članica.

¹⁵ Viljoen, Frans: A short history of international human rights law, *UN Chronicle*, Vol. 46., No. 2., 2012., str. 8–13.

¹⁶ Hunt, Lynn: *Inventing Human Rights: A History*, W.W. Norton & Company, 2008.

Najmoćnije dopušteno oružje u zaštiti ljudskih prava je dijalog između europskih sudova, uključujući i nacionalne sudove.¹⁷ Zaštita ljudskih prava primarno je zadaća nacionalnih sudova država članica, a onda i ESLJP u Strasbourgu, ali i Suda EU-a. Perišin je još 2006. godine, prije stupanja na snagu Povelje, smatrala da Sud EU-a treba braniti temeljna prava kao opća pravna načela EU-a te ih treba smatrati dijelom njezina primarnog zakonodavstva.¹⁸

Zaštita ljudskih prava je živi organizam, slijedom čega je nužno i zakonodavno pratiti promjene, gotovo u realnom vremenu.

Primarni akteri za zaštitu ljudskih prava su oni koji imaju moć odrediti kako ljudska prava treba institucionalizirati unutar određenog područja, dok su sekundarni akteri oni konstituirani od strane primarnih, sa zadatkom realiziranja zamisli primarnih aktera.¹⁹

Alston naglašava da se u humanitarnom režimu ljudska prava uvijek shvaćaju kao filozofska i zakonska manifestacija ljudskog dostojanstva.²⁰

Ljudska prava neminovno povezujemo s vladavinom prava. Alston i Eeiler su, korak ispred svog vremena još 1999. godine tvrdili da EU treba preuzeti međunarodno vodstvo u ljudskim pravima, dajući izvanredan primjer koherentne, snažne i napredne politike ljudskih prava.²¹

2.3. Evolucija ljudskih prava u Europi

Osnivački ugovori nisu se bavili temom ljudskih prava, budući da je prva zamisao europskog ujedinjenja bila zasnovana na ekonomskim temeljima, kako je jasno navedeno u čl. 2. Ugovora o EEZ-u²². Naime, cilj EEZ-a bio je promicanje i razvoj gospodarskih aktivnosti, kontinuirano širenje zajednice, jačanje stabilnosti, visoka razina zaposlenosti, visok stupanj konkurentnosti i sl. Vizija EU-a je dakle bila zajednica ograničenih ovlasti, koje nisu

¹⁷ Vasiljević, Snježana i Vinković, Mario: *Temeljna prava i zabrana diskriminacije u praksi europskih i nacionalnih sudova*, Zagreb, Narodne Novine, 2019.

¹⁸ Perišin, Tamara: Interaction of fundamental (human) rights and fundamental (market) freedoms in the EU, *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, Vol. 2., No. 1., 2006., str. 69–98.

¹⁹ Besson, Samantha: The European Union and Human Rights: Towards A Post-National Human Rights Institution?, *Human Rights Law Review*, Vol. 6., No. 2., 2006., str. 323–360.

²⁰ Alston, Philip: Resisting the Merger and Acquisition of Human Rights by Trade Law: A Reply to Petersmann, *European Journal of International Law*, Vol. 13., No. 4., 2002., str. 815–844.

²¹ Alston, Philip: *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, 1999.

²² Ugovor o osnivanju Europske ekonomske zajednice, 1957.

uključivale nadležnosti povezane s pravnim uređenjem temeljnih prava. Nedostatak kodificiranog kataloga ljudskih prava i jamstava za ljudska prava na nadnacionalnoj osnovi bio je najčešće isticani prigovor pravnom sustavu EU-a. Ova tema je u to vrijeme bila rezervirana za Vijeće Europe.

Sud EU-a je duže vrijeme odbijao baviti se temom ljudskih prava. Ovakvo držanje Suda EU-a dalo je za pravo pojedinim nacionalnim sudovima da pravo Zajednice proglase nespojivim s domaćim ustavnim odredbama o zaštiti ljudskih prava. Naime, u njemačkom predmetu *Solange I (1974)*²³ Savezni ustavni sud Njemačke zaključio je da europsko pravo ne može imati prednost nad ustavnim odredbama država članica u pitanjima temeljnih prava²⁴, točnije, zaključeno je da „*Pribjegavanje pravnim pravilima ili konceptima nacionalnog prava radi ocjene valjanosti mjera koje su donijele institucije Zajednice imalo bi negativan učinak na jednolikost i učinkovitost prava Zajednice. Valjanost takvih mjera može se ocjenjivati samo u svjetlu prava Zajednice. Naime, pravo proizašlo iz Ugovora, neovisnog izvora prava, ne može, zbog svoje prirode, biti premošteno pravilima nacionalnog prava, ma kako bila formulirana, bez gubitka svojstava kao pravo Zajednice i bez dovođenja u pitanje pravne osnove same Zajednice. Stoga valjanost mjere Zajednice ili njezin učinak unutar članice ne može biti pogođena tvrdnjama da se suprotstavlja ili temeljnim pravima kako su formulirana u ustavu te države ili načelima nacionalne ustavne strukture.*“²⁵

Činjenica da je EU preko Suda EU-a ljudska prava počela stavljati pod svoju zaštitu, što je nailazilo i na kritike i skepticizam.²⁶

Tek je Ugovor iz Maastrichta²⁷ 1993. formulirao ljudska prava kao pojam politike EU-a. Amsterdamski ugovor²⁸ je u čl. 7. omogućio da se državi članici koja krši ljudska prava

²³ Presuda Suda Europske unije od 17. prosinca 1970., *Internationale Handelgesellschaft mbH v. Einfuhr fur Getreide und Futtermittel*, broj: C-11/70

²⁴ Duić, Dunja i Petrašević, Tunjica: Opinion 2/13 on the EU accession to the ECHR, *New Developments in the EU Labour, Equality and Human Rights Law*, Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Faculty of law, urednik Vinković, Mario, 2015., str. 251 – 266.; „*Stoga, privremeno, u hipotetskom slučaju sukoba između prava Zajednice i dijela nacionalnog ustavnog prava ili, preciznije, jamstava temeljnih prava iz Temelnog zakona, javlja se pitanje koji pravni sustav ima prvenstvo, tj. koji pravni sustav isključuje onaj drugi. U takvom sukobu pravnih pravila jamstva temeljnih prava iz Temelnog zakona prevladavaju tako dugo dok nadležna tijela Zajednice ne otklone sukob pravnih pravila u skladu s mehanizmima koje propisuje Ugovor*“.

²⁵ Presuda Suda Europske unije od 17. prosinca 1970., *Internationale Handelgesellschaft mbH v. Einfuhr fur Getreide und Futtermittel*, broj: C-11/70, par. 3.

²⁶ Coppel, Jason i O'Neill, Aidan: The European Court of Justice: taking rights seriously?, *Legal Studies*, Vol. 12., No. 2., 1992., str. 227–245.

²⁷ Ugovor iz Maastrichta, 1993.

oduzmu neka od njenih prava iz Ugovora. Člankom 13. Ugovora o osnivanju Europske zajednice, briga oko antidiskriminacijskih politika predana je u nadležnost EU-u, čime su položeni temelji za buduće direktive na ovom polju. EU 2000. godine usvaja Povelju o temeljnim pravima, koja je tada bila neobvezujući akt. Njezin sadržaj bio je inspiriran EKLJP, ustavnom tradicijom država članica i općim načelima prava EU-a.

Atenska deklaracija 2003.²⁹ ponovila je potrebu obvezivanja Unije na promicanje poštivanja ljudskog dostojanstva, slobode i ljudskih prava.

Besson tvrdi kako EU ima kapacitet postati prva vrsta globalne institucije za zaštitu ljudskih prava.³⁰

Zaključno, temeljne vrijednosti navedene u Ugovoru o Europskoj uniji, Povelji EU-a i EKLJP ukazuju na podudaranje europskih vrijednosti.

2.4. Obrazovanje kao ljudsko pravo

Pravo na obrazovanje zajamčeno je međunarodnim sustavom ljudskih prava, počev od Opće deklaracije o ljudskim pravima.³¹ Deklaracija upire da visoko obrazovanje mora biti jednako dostupno svima i to na osnovi uspjeha. Također ukazuje kako obrazovanje treba biti usmjereno punom razvoju ljudske osobnosti i jačanju poštovanja ljudskih prava i temeljnih sloboda.³²

Odgovarajući na pitanje što uključuje pravo na obrazovanje i kako posljedično identificirati kršenje ovog prava u praksi, Katarina Tomaševski, prva Posebna izvjestiteljica Ujedinjenih

²⁸ Amsterdamski ugovor, 1997.

²⁹ Atenska deklaracija, 2003.

³⁰ Besson, loc. cit. Vidi bilješku 19

³¹ Opća deklaracija o ljudskim pravima (UDHR) je međunarodni dokument koji je usvojio Generalna skupština Ujedinjenih naroda koji sadrži prava i slobode svih ljudskih bića. Generalna skupština prihvatila je kao Rezolucija 217 na svom trećem zasjedanju 10. prosinca 1948. Deklaracija se sastoji od 30 članaka koji detaljno opisuju "osnovno" pojedinca prava i temeljne slobode i potvrđujući njihov univerzalni karakter kao svojstven, neotuđiv i primjenjiv na sva ljudska bića. Iako nije pravno obvezujuća, njen sadržaj razrađen je i ugrađen u naknadne međunarodne ugovore, te nacionalne ustave i zakone.

³² Opća deklaracija o ljudskim pravima, čl. 26.

naroda za pravo na obrazovanje, ukazala je na četiri dimenzije prava na obrazovanje: raspoloživosti, dostupnosti, prihvatljivosti i prilagodljivosti.³³

Raspoloživost obrazovanja znači obvezu osnivanja i financiranja ustanova za obrazovanje, s ciljem ustanovljavanja obrazovanja za sve. Potrebno je dakle da se država pobrine za takav sustav u kojem će pojedinci imati na raspolaganju i na slobodnom izboru obrazovne zadovoljavajuće ustanove.

Dostupnost obrazovanja podrazumijeva obvezu države da osigura besplatno osnovno obrazovanje za sve te srednje i visoko obrazovanje prema određenim uvjetima. Pri tome je nužno urediti sustav tako da se uklone prepreke koje bi vodile u diskriminaciju i isključivost. Prihvatljivost obrazovanja znači obvezu države da ustavno obrazovni sustav po zajamčenim standardima, određene kvalitete, uz promicanje ljudskih prava. Prilagodljivost podrazumijeva obvezu države da sustav obrazovanja učini fleksibilnim i dostupnim različitim skupinama, prilagođenim različitim potrebama različitih učenika/studenata.³⁴

Pored niza instrumenata „*soft law*-a“³⁵, pravo na obrazovanje sadržano je u Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima³⁶ (u daljnjem tekstu: Pakt), kao “najopsežniji i najiscrpniji članak koji se tiče prava na obrazovanje u međunarodnom zakonu o ljudskim pravima”³⁷ (Odbor Ujedinjenih naroda za gospodarska, socijalna i kulturna prava, 1999, odlomak 2.). Ovaj članak je doista najduži članak Pakta, a pojedini znanstvenici ukazuju da je, uslijed široke prihvaćenosti, postao norma međunarodnog običajnog prava.³⁸ Njime je uspostavljena dužnost solidarnosti koja zahtjeva od država da surađuju kako bi na međunarodnoj razini potpuno realizirale pravo na obrazovanje.

³³ Tomaševski, Katarina: *Human rights obligations in education: The 4-A Scheme*, Wolf Legal Publishers, 2006.

³⁴ Ibidem

³⁵ UNESCO-va Konvencija protiv diskriminacije u obrazovanju iz 1960. definira obrazovanje u članku 1. stavku 2. kao: “sve vrste i razine obrazovanja, pristup obrazovanju, standard i kvalitetu obrazovanja i uvjete pod kojima se ono odvija“, Konvencija o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena 1981., Konvencija o pravima osoba s invaliditetom 2006., Afrička povelja o ljudskim pravima i pravima naroda, 1981.

³⁶ Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima međunarodni je ugovor Ujedinjenih naroda, kojim su se države članice obvezale u svoje pravne poretke unijeti odredbe o zaštiti gospodarskih, socijalnih i kulturnih ljudskih prava, usvojen na Općoj skupštini Ujedinjenog naroda 19. prosinca 1966., te je stupio na snagu 23. ožujka 1976.

³⁷ Odbor Ujedinjenih naroda za gospodarska, socijalna i kulturna prava (1999)

³⁸ Hodson, Derek i Hodson, Julie: From Constructivism to Social Constructivism. A Vygotskian Perspective on Teaching and Learning Science, *The School science review*, Vol. 79., 1998., str. 33–41.

Pravo na obrazovanje zajamčeno je i Protokolom 1. čl. 2. Konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda. Raul je stava da ova odredba ne obvezuje države na pružanje usluga obrazovanja, već samo da osiguraju da nikome nije uskraćeno pravo na obrazovanje u tipičnoj formi negativne slobode; Protokol stoga djeluje kao minimalni standard zaštite u skladu s načelom supsidijarnosti, budući da jamči samo slobodu obrazovanja prema osobnim uvjerenjima.³⁹

Obrazovanje je našlo svoje mjesto i u osnivačkim ugovorima. Naime, u čl. 165. UFEU-a utvrđuje se da Unija doprinosi razvoju kvalitetne izobrazbe, pri tomu potičući suradnju između država članica, podržavajući i potpomažući njihovo djelovanje, poštujući pritom odgovornost država članica za sadržaj obrazovnog materijala i organiziranje obrazovnog sustava i njihove kulturne i jezične različitosti. Člankom se također upire na razvoj europske dimenzije u obrazovanju, kao i suradnji država članica i same EU s međunarodnim organizacijama, posebno s Vijećem Europe.

Člankom 165. isključena je mogućnost da visoko obrazovanje država članica bude zakonski usklađivano od strane EU-a. Garben tvrdi kako je zabrana usklađivanja iz ovoga članka prvo eksplicitno negativno ograničenje nadležnosti u povijesti europskog prava.⁴⁰

Razvidno je dakle da EU ima komplementarnu nadležnost nad obrazovanjem.

Što se znanstvenog istraživanja tiče, EU i države članice imaju podijeljenu nadležnost, pri čemu je važno naglasiti da je prije Lisabonskog ugovora EU i na ovom polju imala samo pomoćnu ulogu. Unatoč činjenici da istraživanje potpada pod zajedničku nadležnost država članica i EU-a, Gideon primjećuje da na ovom polju nije bilo nekog većeg napretka u smislu integracije.⁴¹

O povezanosti obrazovanja i kulture jasno govori i Konvencija o priznavanju kvalifikacija u visokom obrazovanju u europskoj regiji, u kojoj se između ostalog u prvim rečenicama ističe

³⁹ Canosa Usera, Raul: Right to Education and Educational Pluralism (Commentary to Article 2 of Protocol 1), *Europe of Rights: A Compendium on the European Convention of Human Rights*, Brill, Nijhoff, 2012. str. 559-577.

⁴⁰ Garben, Sacha: The Bologna process and the lisabon strategy: Commercialisation of higher education through the back door?, *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, Vol. 6., No. 1., 2010., str. 209-230.

⁴¹ Gideon, Andrea: The Position of Higher Education Institutions in a Changing European Context: An EU Law Perspective, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 53., No. 5., 2015., str. 1045-1060.

svijest o tome da je pravo na obrazovanje ljudsko pravo te da je visoko obrazovanje ključno za stjecanje i napredak znanja, ujedno i iznimno bogato kulturno i znanstveno dobro.⁴²

Članak 10. Europske socijalne povelje jamči pravo na strukovno obrazovanje.⁴³

Obrazovanje kao ljudsko pravo također podrazumijeva obvezu uklanjanja diskriminacije na svim razinama obrazovnog sustava te postavljanje minimalnih standarda i poboljšanja kvalitete. Europski sud za ljudska prava primijenio je ovu normu u predmetu Belgijski lingvistički slučaj.⁴⁴

Abidžanska načela donesena su početkom 2019. godine, a radi se o standardima koji obvezuju zemlje da osiguraju javno obrazovanje i reguliraju uključenost privatnog sektora u obrazovanje.⁴⁵ Naime, bujanje privatnog obrazovanja može pozitivno utjecati na društvene skupine, budući da se radi o većoj dostupnosti obrazovanja. Međutim, nužno je sagledati i drugu stranu medalje, poput nedovoljnog ili neadekvatnog nadzora i regulacije od strane javnih vlasti (škole bez licenci, zapošljavanje neobučениh profesora, nepostojanje osiguranja kvalitete).

⁴² Konvencija o priznavanju kvalifikacija u visokom obrazovanju u europskoj regiji, Lisabon, 1997.

⁴³ Europska socijalna povelja, 1949.

⁴⁴ Presuda Europskog suda za ljudska prava od 23. srpnja 1968., *Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium*, broj: 2126/64., Sud je smatrao da je povrijeđeno načelo jednakog postupanja sadržano u članku 14. ako razlika u postupanju s obzirom na jezik na kojem se izvodi nastava nije imala objektivnog i razumnog opravdanja, nije slijedila legitimni cilj i nije bila proporcionalna cilju koji se teži. Također Sud je zauzeo stav da pravo na obrazovanje podrazumijeva pravo na obrazovanje na nacionalnom jeziku, te nema odredbi da se moraju poštivati jezične preferencije roditelja. Sud je nadalje ustvrdio: "... da bi odredio opseg 'prava na obrazovanje', u smislu prve rečenice članka 2. Protokola, Sud mora imati na umu cilj ove odredbe. U tom kontekstu primjećuje da su sve države članice Vijeća Europe imale, u vrijeme otvaranja Protokola za njihov potpis, i još uvijek posjeduju opći i službeni obrazovni sustav. Prema tome, niti je bilo, niti je sada postavljeno bilo kakvo pitanje zahtijevanja od svake države da uspostavi takav sustav, već samo garantiranja osobama koje su pod jurisdikcijom ugovornih stranaka u načelu pravo da koriste instrukcije postoje u određeno vrijeme..... Prva rečenica članka 2. Protokola jamči, u prvom redu, pravo pristupa obrazovnim institucijama koje postoje u određenom trenutku, ali takav pristup predstavlja samo dio prava na obrazovanje. Da bi 'pravo na obrazovanje' bilo učinkovito, nadalje je potrebno da, između ostalog, pojedinac koji je korisnik treba imati mogućnost izvlačenja dobiti iz stečenog obrazovanja, odnosno prava na stjecanje, u skladu s tim s pravilima na snazi u svakoj državi i u ovom ili onom obliku službeno priznavanje studija koje je završio..... Prva rečenica članka 2. sama po sebi ne sadrži jezične zahtjeve. Jamči pravo pristupa obrazovnim ustanovama koje postoje u određeno vrijeme i pravo na dobivanje, u skladu s pravilima na snazi u svakoj državi i, u ovom ili onom obliku, službenog priznavanja završenih studija, a ovo posljednje pravo nije relevantna za točku koja je ovdje obrađena.

⁴⁵ Abidžanska načela ustrojena su od strane 57 stručnjaka iz cijelog svijeta, a prihvaćena su u Obali Bjelokosti nakon tri godine konzultacija.

Kod promišljanja o obrazovanju kao temeljnom ljudskom pravu, nužno je razmotriti izazov ekvivalentnosti i priznavanja kvalifikacija. Naime, nije dovoljno da osoba ima zajamčeno pravo na obrazovanje u svojoj zemlji, nužno je da je moguće kvalifikaciju stečenu obrazovanjem usporediti s kvalifikacijom u drugim zemljama. Razvidno je da je pravo na obrazovanje vrlo usko povezano s drugim ljudskim pravima, kao što je pravo na rad. U konačnici, upravo pravo na obrazovanje svesrdno utječe na spoznaje i promišljanja o ljudskim pravima svih dionika te posljedično na zaštitu tih prava.⁴⁶

Dailler, Nguyen, Forteau i Pellet ukazuju da je pravo na obrazovanje, zajedno s ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima izvorno pripadalo krugu tzv. druge generacije ljudskih prava, za razliku od prve generacije prava u koja ubrajaju građanska i politička prava i slobode. Ona su također suprotstavljena pravima “treće generacije”, kojima je namjena povezati ljudska prava sa socioekonomskim kontekstom njihove realizacije (pravo na razvoj, pravo na čist okoliš). Država ima obvezu ne uplitati se u uživanje građanskih i političkih prava pojedinca, dok kod prava druge generacije ona ima obvezu pružiti potrebne strukture kako bi pojedinac mogao uživati ova prava.⁴⁷

Devidal ističe kako je dominantnost zapadnjačke koncepcije ljudskih prava, gdje se naglašava zaštita građanskih i političkih prava, priječila pojavljivanje prava na obrazovanje kao temeljnog prava. Navodi kako je zbog svog socijalističkog porijekla, pravo na obrazovanje postalo objektom ozbiljnih pokušaja međunarodne implementacije tek nakon slabljenja i propasti komunističkog bloka nakon Hladnog rata te da je kroz razvoj suvremenog korpusa međunarodnog humanitarnog prava, a napose kroz aktivnosti tijela Ujedinjenih naroda koja se bave ljudskim pravima, važnost prava na obrazovanje postalo šire prihvaćeno.⁴⁸ Također ističe kako je pravo na obrazovanje izuzetno ovisno o akcijama država, a ne samo o njihovim reakcijama jer se pravo na obrazovanje ne može jednostavno “iskorištavati” ili “uživati”, budući da se ne radi o pravu obrazovanja nego o pravu na obrazovanje. Stoga je pojedinac primatelj tog prava, a država nositelj dužnosti da se to pravo osigura. Ukazuje i na važnost načela akademske slobode i institucionalne autonomije.⁴⁹

⁴⁶ Tako i Odbor Ujedinjenih naroda za gospodarska, socijalna i kulturna prava (1999) u odlomku 1. navodi da je pravo na obrazovanje “osnažujuće pravo” jer je “ujedno i ljudsko pravo samo po sebi i neophodno sredstvo ostvarivanja drugih ljudskih prava”.

⁴⁷ Dinh Nguyen, et. al: *Droit international public*, L.G.D.J, Pariz, 2009.

⁴⁸ Devidal, Pierrick: Trading Away Human Rights? The GATS and the Right to Education: A Legal Perspective, *Journal for Critical Education Policy Studies*, Vol. 2., No. 2., 2014., str. 54–73.

⁴⁹ Ibidem.

Suvremenici smo procesa globalizacije iz kojeg nije izuzeto obrazovanje, osobito u jeku mobilnosti i razvoja komunikacijskih tehnologija koje omogućavaju prekogranično obrazovanje.

Devidal ističe kako liberalizacija trgovine obrazovnim uslugama može imati različite učinke na razvoj prava na obrazovanje, slijedom čega treba biti kontrolirana.⁵⁰ Pravo na obrazovanje utkano je u Povelju EU-a o temeljnim pravima u kojoj se navodi da svatko ima pravo na obrazovanje. Govoreći o obrazovanju, Povelja ide korak dalje od akata koji su joj prethodili, garantirajući i slobodu osnivanja obrazovnih ustanova.⁵¹ Međutim, Povelja ne nameće pozitivno djelovanje država, pozivajući se na slobodu obrazovanja.

EU je, odgovarajući na izazov i zahtjev konkurentnosti europskog gospodarstva, istakla obrazovanje kao jedan od prioriteta svoje politike, inzistirajući na *društvu znanja*. Lisabonski proces, započet 2000. upravo je bio odgovor na te ciljeve.⁵² Ovaj proces upire, pored naglašavanja važnosti formalnog obrazovanja, i na potrebu vrednovanja neformalnog i informalnog učenja te razvijanja nacionalnih kvalifikacijskih okvira kao sustava olakšavanja komuniciranja u području stečenih kvalifikacija. Kao što naglašava Žiljak, kvalifikacijski okvir postao je globalni obrazovni fenomen, koji se iz Engleske, Škotske i Walesa najbrže proširio na Australiju i Novi Zeland, a tek onda na europske zemlje. Žiljak ovaj fenomen obrazlaže činjenicom da su prvotne zemlje prvenstveno bile usmjerene na ishode učenja, a tek onda na institucionalne procedure, što je metoda bliska upravo kvalifikacijskim okvirima.⁵³

Proces europeizacije obrazovanja nastavljen je Bolonjskim procesom, povezivanjem kvalifikacijskih okvira s Europskim kvalifikacijskim okvirom⁵⁴, uređenjem pitanja obrazovanja pojedinim pristupnim ugovorima⁵⁵, čime pitanje obrazovanja postaje materija uređena primarnim zakonodavstvom EU-a, pa sve do sada već brojnih odluka Suda EU-a.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Povelja Europske unije o temeljnim pravima, čl. 14.

⁵² Lisabonski ciljevi istakli su kao glavne zadaće europskih obrazovanih sustava cjeloživotno obrazovanje, veća ulaganja u obrazovanje, razvoj centara za učenje, povećanje transparentnosti kvalifikacija.

⁵³ Žiljak, Tihomir: Europski okvir za nacionalne obrazovne politike, *Anali Hrvatskog politološkog društva: časopis za politologiju*, Vol. 3, No. 1., 2007., str. 261–281.

⁵⁴ Europski kvalifikacijski okvir (EKO) kao glavni temelj cjeloživotnog obrazovanja je inicijativa Europske unije koja služi za raspoznavanje nacionalnih kvalifikacija u svim europskim zemljama koje se stječu kroz sve oblike obrazovanja od osnovnog obrazovanja do visoke naobrazbe.

⁵⁵ Sporazum o pridruživanju između Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju i njihovih država članica, s jedne strane, i Gruzije, s druge strane, *Službeni list Europske unije*, broj: L 261/4, 30. kolovoza 2014.

2.5. Obrazovanje u Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokolu 1.

Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Rim 1950., preuzela je načela iz Opće deklaracije o ljudskim pravima UN-a. Međutim, za razliku od Opće deklaracije o ljudskim pravima kao „meke institucije“, ideja je od početka bila da Konvencija bude pravno obvezujuća.

Konvencija sadrži katalog ljudskih prava, a potrebno je podsjetiti da, sukladno Bečkoj konvenciji o pravu međunarodnih ugovora, preambula čini dio tog instrumenta i samim time je relevantna za njegovo tumačenje.⁵⁶ Obrazovanje nije uvršteno u katalog ljudskih prava u Konvenciji.

Članak 14. EKLJP definira zabranu diskriminacije, ali ne zabranjuje diskriminaciju kao takvu, već zabranjuje diskriminaciju u uživanju prava i sloboda zajamčenih Konvencijom. Stoga će Sud uvijek ispitivati povredu iz čl. 14. u svezi s nekom drugom odredbom Konvencije. Međutim, Sud je utvrdio da je čl. 14. primjenjiv na mnoga područja kao što su zapošljavanje⁵⁷, članstvo u sindikatu⁵⁸, obrazovanje⁵⁹ i sl.

Što se obrazovanja tiče, isto je zagantirano Protokolom 1. člankom 2.⁶⁰ Naime, ovim člankom jamči se pravo na obrazovanje, tako da se određuje kako „nitko ne smije biti uskraćen za pravo na obrazovanje“. Međutim, to ne znači da se od ugovornih strana zahtijeva uspostavljanje o vlastitom trošku ili subvencioniranje obrazovanja bilo koje posebne vrste ili na bilo kojoj određenoj razini, a što je jasno razrađeno u predmetu *Belgijski lingvistički slučaj*.⁶¹ Ovo pravo nije apsolutno, budući može dovesti do implicitno prihvaćenih ograničenja, imajući na umu da "po samoj svojoj prirodi zahtijeva regulaciju od strane države".⁶²

⁵⁶ Bečka konvencija o pravu međunarodnih ugovora, Narodne novine 16/1993, Međunarodni ugovori

⁵⁷ Presuda Europskog suda za ljudska prava od 27. listopada 2004., spojeni predmeti *Sidabras i Džiantas protiv Litve*, broj: 55480/00 i 59330/00

⁵⁸ Presuda Europskog suda za ljudska prava od 28. kolovoza 2009., *Bigaeva protiv Grčke*, broj: 26713/02

⁵⁹ Presuda Europskog suda za ljudska prava od 08. lipnja 2022., *Zakharova i dr. protiv Rusije*, broj: 12736/10

⁶⁰ Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Protokol 1., čl. 2.

⁶¹ Presuda Europskog suda za ljudska prava od 23. srpnja 1968., *Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium*, broj 2126/64.

⁶² Presuda Europskog suda za ljudska prava od 23. srpnja 1968., *Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium*, broj 2126/64.

Protokol br. 15. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda važan je dio Interlakenskog procesa, koje je doveo do reforme rada ESLJP-a, u svrhu uspješne primjene Konvencije.⁶³ Protokolom je osnažen princip supsidijarnosti i doktrina slobodne procjene država potpisnica. Supsidijarnost je princip u skladu s kojim nacionalne vlasti imaju prvenstvenu odgovornost za osiguravanje temeljnih ljudskih prava i sloboda na domaćoj razini, kao i za djelotvoran pravni lijek kada su ta prava povrijeđena. Granica slobodne procjene je doktrina sukladno kojoj države uživaju određeni stupanj slobode u odlučivanju kod provedbe prava i sloboda zajamčenih Konvencijom. Potonja doktrina prema Petzoldu izravno je izvedena iz prvotne.⁶⁴

Institucionalizacija EKLJP-a provedena je osnivanjem Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP), koji je svečano otvoren 1959. godine.

Nadležnost ESLJP-a prostire se na sve države članice Vijeća Europe koje ratificiraju EKLJP. Zahtjeve sudu podnose pojedinci, nezadovoljni odlukama nacionalnih sudova, nakon što iscrpe sva domaća pravna sredstva.⁶⁵

Stajališta ESLJP-a nisu važna samo za konkretan predmet spora koji je iznesen pred Sud. Ona su od značajnog interesa za tumačenje i zaštitu prava sadržanih u Konvenciji, slijedom čega su ih države potpisnice Konvencije u obvezi primjenjivati.⁶⁶ Upravo je Sud naglasio ulogu Konvencije kao „ustavnog instrumenta europskog javnog poretka“ u području ljudskih prava.⁶⁷

U predmetu *Campbell i Cosans protiv Ujedinjenog Kraljevstva*⁶⁸, od 25. veljače 1982., Sud je pravo na obrazovanje klasificirao kao temeljno pravo bez objašnjenja zašto je tomu tako.

⁶³ Interlakenski proces pokrenut je 2010. godine ministarskom konferencijom, kao odgovor na sve veći broj predstavi na rad Europskog suda za ljudska prava. Podrazumijeva paket reformskih mjera omogućio je da Sud kao jedinstveni međunarodni sistem zaštite ljudskih prava ostane efikasan. Značajni akti proistekli iz ovog procesa su deklaracije usvojene u Izmiru (2011. godine), Brightonu (2012. godine), Bruxellesu (2015. godine) i Kopenhagenu (2018. god).

⁶⁴ Petzold, Herbert: The convention and the principle of subsidiarity, *The European system for the protection of human rights*. Brill Nijhoff, 1993., str. 41-62.

⁶⁵ Ovo pravilo vrijedi uz iznimku. Naime, ako pojedinac koji se obraća ESLJP dokaže da bi domaća pravna sredstva i tako bila nedjelotvorna, onda ne mora iscrpiti sva domaća sredstva prije obraćanja ESLJP.

⁶⁶ Presuda Europskog suda za ljudska prava od 5. srpnja 2016., *Jeronoviči protiv Latvije*, broj: 44898/10

⁶⁷ Presuda Europskog suda za ljudska prava od 13. veljače 2020., spojeni predmeti *N.D. i D.T. protiv Španjolske*, broj: 8675/15 i 8697/15

⁶⁸ Presuda Europskog suda za ljudska prava od 25. veljače 1982., *Campbell i Cosans protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, zahtjevi br. 7511/76 i 7743/76

ESLJP bavio se i pitanjem priznavanja kvalifikacija koje se odnose na visoko obrazovanje.⁶⁹

2.6. Važnost Suda EU-a u razvoju i zaštiti ljudskih prava u EU-a

Sve države članice EU-a potpisnice su EKLJP-a, dok sama EU još nije pristupila Konvenciji. Službeni pregovori o pristupanju EU-a Konvenciji počeli su još 2010. godine.

Odnos između prava EU-a i međunarodnog prava te odnos između prava EU-a i zakona država članica kompleksan je odnos. Lenartes smatra kako autonomijom pravnog poretka EU-a upravljaju dvije različite, ali međusobno podupiruće dinamike. Negativno gledano, autonomija nastoji definirati što pravo EU-a nije, utvrđujući da ono nije obično međunarodno pravo. Pozitivno, autonomija nastoji definirati što pravo EU-a jeste, utvrđujući da je to pravni poredak koji ima sposobnost funkcioniranja kao samoreferentni sustav normi koji je i koherentan i potpun.⁷⁰

Iako su i EKLJP i pravni poredak EU-a posvećeni zaštiti temeljnih prava, njihovi sustavi zaštite ne funkcioniraju na isti način. Dok EKLJP djeluje kao vanjska provjera obveza koje taj međunarodni sporazum nameće ugovornim stranama, sustav zaštite temeljnih prava EU-a unutar je komponenta vladavine prava unutar EU-a.⁷¹

Kako ističe Petrašević, dok je primarna zadaća ESLJP-a brinuti o zaštiti temeljnih ljudskih prava i sloboda, primarna zadaća Suda EU-a je, osim poštovanja ljudskih prava, brinuti se o očuvanju ciljeva EU-a, a posebno funkcioniranju zajedničkog tržišta EU-a.⁷²

Kako dakle kod osnivanja Europske ekonomske zajednice 1957. ljudska prava nisu bila u zoni interesa, takav pristup odrazio se i na rad Suda EU-a (tada Suda pravde) u prvim danima

⁶⁹ Presuda Europskog suda za ljudska prava od 10. studenog 2005., *Leyla Sahin protiv Turske*, broj: 44774/98

⁷⁰ Lenaerts, Koen, *et. al.*: Exploring the Autonomy of the European Union Legal Order, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 81., No. 1., 2021., str. 47–88.

⁷¹ Lenaerts, Koen: ECtHR and the CJEU: Creating Synergies in the Field of Fundamental Rights Protection, govor održan povodom otvaranja pravosuđne godine u ECtHR-u, 26. siječnja 2018., Strasbourg

⁷² Petrašević, Tunjica: The relation of Human Rights and market freedoms in case law of the CJEU, *Economic and Social Development: 16th International Scientific Conference on Economic and Social Development „The Legal Challenges of Modern World“*, urednici: Primorac, Željka, Bussoli, Candida i Recker, Nicholas Varaždin Development and Entrepreneurship Agency, Varaždin/Split, 2016., str. 142–150.

egzistencije, kada je Sud odbijao baviti se pitanjima ljudskih prava.⁷³ Uporište za ovakvo svoje postupanje, Sud je našao u činjenici da se primjena standarda ljudskih prava nije nalazila niti u jednom članku Osnivačkih ugovora. Ovakav pristup Suda se s vremenom mijenjao, pod utjecajem spoznaje, kako to navodi Kuijer, da sve bliža gospodarska suradnja može utjecati na standarde ljudskih prava.⁷⁴ Kako EZZ nije imala vlastiti katalog prava, Sud EU je utočište potražio u formulama „ustavne tradicije zajedničke državama članicama“ i „međunarodni ugovori o zaštiti ljudskih prava na kojima su države članice surađivale ili čije su potpisnice, čime je uspostavio vezu s EKLJP“. Ugovorom iz Maastrichta 1992. EKLJP je institucionalizirana u sustav prava EU-a, budući da se ovdje izrijekom navodi da će Unija „poštovati temeljna prava zajamčena EKLJP...“.

Praksa Suda EU-a dovela je do doktrine o zaštiti ljudskih prava te je postala i legitimni izvor prava. Više je orijentirana ekonomski, štiteći četiri tržišne slobode (sloboda kretanja radnika, roba, usluga i kapitala). Zaštita ljudskih prava bila je dugo primarno u ingerenciji nacionalnih sudova država članica te ESLJP-a dok se Sud EU-a vrlo rijetko bavio ovom temom. Postepeno, Sud EU-a je kroz svoje odluke stvorio doktrinu temeljenih prava.⁷⁵ Ovi sudovi utjecali su na hrvatsko antidiskriminacijsko pravo u smislu usklađivanja prakse i izbjegavanja razlika pri tumačenju istih pravnih instituta.⁷⁶

Odluke međunarodnih sudova pod povećalom su stručne i znanstvene javnosti, ali i šireg građanstva. Kako ističu Terris i Swigart, međunarodni suci su svjesni da su njihove odluke opsežne i utjecajne te ne mogu zanemarivati okolnosti u kojima se nalaze sudovi, podvrgnuti pritiscima suparničkih lobija, očekivanja javnosti i političkih struja.⁷⁷

Sudska praksa je pred izazovima kada treba odlučivati o zaštiti temeljnih prava u korelaciji s temeljnim slobodama. Von Bogdandy stoji na stajalištu da postoji ključna razlika između

⁷³ Presuda Suda Europske unije od 4. veljače 1959., *Friedrich Stork & Cie v High Authority of the European Coal and Steel Community*, broj: 1/58, Presuda Suda Europske unije od 15. srpnja 1960., spojeni predmeti *Präsident Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft mbH, Geitling Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft mbH, Mausegatt Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft mbH and I. Nold KG v High Authority of the European Coal and Steel Community*, broj: 36, 37, 38-59 i 40-59, Presuda Suda Europske unije od 28. ožujka 2012., *Sgarlata protiv Komisije*, broj: C-92/12

⁷⁴ Kuijer, Martin: The challenging relationship between the European Convention on Human Rights and the EU legal order: consequences of a delayed accession, *The International Journal of Human Rights*, Vol. 24., No. 7., 2017., str. 998–1010.

⁷⁵ Vasiljević, loc. cit. Vidi bilješku 17

⁷⁶ Potočnjak, Željko, Grgić, Andrea: Važnost prakse Europskog suda za ljudska prava i Europskog suda pravde za razvoj hrvatskoga antidiskriminacijskog prava, *Zbornik Susreta pravnika Opatija*, 2009., str. 47–108.

⁷⁷ Terris, Daniel et. al.: *The International Judge: An Introduction to the Men and Women Who Decide the World's Cases*, Brandeis University Press, 2007.

sudske prakse temeljnih sloboda i sudske prakse ljudskih prava, ističući kako osnovne slobode ne osiguravaju – s izuzetkom slobodnog kretanja radnika i njihovog pristupa zapošljavanju, temeljna prava.⁷⁸

Ljudska prava kao opća načela prava EU-a inkorporirana su u pravnu stečevinu EU-a upravo zahvaljujući sudskoj praksi. Mnogi znanstvenici i dalje tu zaštitu drže nedostatnom. Perišin ukazuje na glavne kritike razini zaštite, a odnose se na, između ostalog, stav da nadzor Europskog suda nije dovoljno strog, te da pristup mora biti diferenciraniji. Pod time podrazumijeva zahtjev da Sud EU-a treba pooštriti svoju kontrolu kad su ljudska prava u pitanju.⁷⁹

Što se obrazovanja tiče, upravo je praksa Suda EU-a najzaslužnija za širenje nadležnosti EU-a na ovom području. Sin i Tavares tvrde da je neizravno praksa Suda EU-a doprinijela stvaranju europskog prostora visokog obrazovanja.⁸⁰

Naime, kao što je već rečeno, EU ima tek komplementarnu nadležnost na području visokog obrazovanja. Međutim, Sud je kroz institut prelijevanja nadležnosti (tzv. *spillover competence*) posrednim putem proširio nadležnost EU-a izvan one dodijeljene joj UFEU-om. Ova problematika područje je detaljnog interesa četvrtog poglavlja.

Sud EU je vrlo rano, još 1974. god. odlučivao o području obrazovanja, tj. o primjenjivosti prava EU-a na ovo područje. Odlučujući o pravu na stipendiju studenta iz jedne države članice koji studira u drugoj državi članici, Sud je zauzeo stajalište kako predmetna tematika ulazi u nadležnost europskog prava, unatoč tomu što je područje obrazovanja u nadležnosti država članica.⁸¹ Na ovaj način Sud je omogućio Uniji da ima upliv u organizaciju nacionalnog obrazovnog sustava.

Presuda Gravier iz 1985. definirala je „zajedničku politiku osposobljavanja“, koja se odnosila i na visoko obrazovanje.⁸²

⁷⁸ von Bogdandy, Armin: The European Union as a Human Rights Organization? Human Rights and the Core of the European Union, *Common Market Law Review*, Vol. 37., No. 6., 2000., str. 1307–1338.

⁷⁹ Perišin, loc. cit. Vidi bilješku 18

⁸⁰ Sin, Cristina i Tavares, Orlanda: The Bologna Process and the Unachieved Potential for the Creation of a Common Higher Education Market, *European Higher Education and the Internal Market, Tensions Between European Policy and National Sovereignty*, Palgrave Macmillan, Cham, 2018., str. 231 – 254.

⁸¹ Presuda Suda Europske unije od 3. srpnja 1974., *Donato Casagrande protiv Landeshauptstadt München*, broj: C-9/74

⁸² Presuda Suda Europske unije od 13. veljače 1985., *Françoise Gravier v City of Liège*, broj: C-293/83

Upravo je Sud EU, uklanjajući prepreke za mobilnost studenata⁸³, ali i radnika kod priznavanja stranih kvalifikacija⁸⁴ doprinio integraciji EU-a.

Garben primjećuje kako Sud EU-a široko tumači slobodu kretanja dionika obrazovanih aktivnosti, dopuštajući ograničenja kretanja samo ako je to objektivno opravdano. Ujedno ukazuje da je na državama članicama rigorozan test razmjernosti.⁸⁵

Schenk i Schmidt s druge strane smatraju da Sud nejasnim i rastezljivim granicama glede prava studenata na korištenje studentskih pogodnosti stvara pravnu nesigurnost, unoseći nejednakosti između studenata unutar EU-a.

Odluke Suda EU-a i njihov utjecaj na europeizaciju obrazovane politike bit će predmetom opsežne analize u narednim poglavljima, stoga neće biti predmetom dublje analize ovdje.

Međutim, kakve god odluke da donosi te kakvi god da su odjeci tih odluka od strane akademske zajednice i građana EU-a, činjenica je da Sud EU ima vrlo aktivnu ulogu u kreiranju obrazovane politike EU-a.

⁸³ Presuda Suda Europske unije od 1. srpnja 2004., *Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium*, broj: C-65/03, Presuda Suda Europske unije od 7. srpnja 2005., *Commission of the European Communities v Republic of Austria*, broj: C-147/03, Presuda Suda Europske unije od 18. srpnja 2013., *Laurence Prinz v Region Hannover and Philipp Seeberger v Studentenwerk Heidelberg*, broj: C-523/11 i C-585/11, Presuda Suda Europske unije od 24. listopada 2013., *Andreas Ingemar Thiele Meneses v Region Hannover*, broj: C-220/12, Presuda Suda Europske unije od 14. prosinca 2016., *Maria do Céu Bragança Linares Verruga i dr. protiv Ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche*, broj: C-235/18, Presuda Suda Europske unije od 15. prosinca 2016., *Noémie Depesme and Others v Ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche*, broj: C-401/15, Presuda Suda Europske unije od 22. studenog 2022., *MCM (Aides financières pour études à l'étranger)*, broj: C-638/20.

⁸⁴ Presuda Suda Europske unije od 16. travnja 2015., *Eintragungsausschuss bei der Bayerischen Architektenkammer v Hans Angerer*, broj: C-477/13, Presuda Suda Europske unije od 6. listopada 2015., *Alain Laurent Brouillard v Jury du concours de recrutement de référendaires près la Cour de cassation and État belge*, broj: C-298/14, Presuda Suda Europske unije od 21. rujna 2017., *Malta Dental Technologists Association i John Salomone Reynaud protiv Superintendent tas-Saħħa Pubblika i Kunsill tal-Professjonijiet Kumplimentari għall-Medicina*, broj: C-125/16, Presuda Suda Europske unije od 4. srpnja 2019., *Kazneni postupak protiv Freddyja Luciena Magdalene Kirschsteina i Thierryja Fransa Adelinea Kirschsteina*, broj: C-393/17, Presuda Suda Europske unije od 6. prosinca 2018., *Ministero della Salute protiv Hannesa Preindla*, broj: C-675/17, Presuda Suda Europske unije od 8. srpnja 2021., *BB protiv Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija*, broj: C-166/20, Presuda Suda Europske unije od 3. ožujka 2022., *Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto*, broj: C-634/20, Presuda Suda Europske unije od 7. rujna 2022., *OQ / Komisija*, broj: T-713/20.

⁸⁵ Garben, Sacha: *The Future of Higher Education in Europe: The Case for a Stronger Base in EU, LEQS Paper*, No. 50., *London School of Economics and Political Science*, London, 2012.

2.7. Povelja o temeljnim pravima EU-a kroz prizmu prava na obrazovanje

Opća pravna načela uvijek su najprije nepisana pravna pravila koja kroz sudsku praksu mogu biti kodificirana. Upravo su i ljudska prava kodificirana kao jedinstven tekst, na sastanku Europskoga vijeća u Nici 2000. kada je prihvaćena Povelja EU-a o temeljnim pravima.⁸⁶

Povelja potvrđuje, poštujući načelo supsidijarnosti, prava utemeljena na ustavnim tradicijama i međunarodnim obvezama država članica, obuhvaćajući EKLJP, socijalne povelje usvojene od strane EU-a i Vijeća Europe, kao i praksu ESLJP-a i Suda EU-a.

Vasiljević i Vinković ukazuju kako je Poveljom napušteno tradicionalno razlikovanje civilnih i političkih prava s jedne strane te ekonomskih i socijalnih prava s druge strane.⁸⁷

Povelja se primjenjuje na institucije EU-a te na države članice kada provode pravo EU-a. Pravo na obrazovanje Poveljom je uređeno u čl. 14., u kojemu se ističe kako svatko ima pravo na obrazovanje, kao i na pristup strukovnom i trajnom osposobljavanju, uključujući slobodu osnivanja obrazovnih ustanova. Perišin ističe da ova odredba podrazumijeva obvezu EU-a za većim aktivnostima na razini EU-a kod ostvarivanja ovih prava, ali su njeni učinci izostali zato što je odredba shvaćena negativno, kao izostanak ometanja u obrazovanju, a ne kao poziv na poduzimanje akcije.⁸⁸

Ovdje je vrijeme da se osvrnemo na razlikovanje obrazovanja i strukovnog osposobljavanja. Naime, strukovno osposobljavanje je uneseno u područje djelovanja EU-a još Ugovorom iz Rima 1957., a obrazovanje je podvedeno, kao što je već rečeno, u područje djelovanja EU-a Ugovorom iz Maastrichta 1992.

U Predmetu *Gravier* Sud EU je ustvrdio da svo strukovno obrazovanje spada u područje primjene Ugovora, obrazlažući kako strukovno obrazovanje priprema za profesiju, a kako se radi o radu, riječ je o slobodnom kretanju radnika, što podrazumijeva primjenu prava EU-a.⁸⁹

⁸⁶ Povelja Europske unije o temeljnim pravima, 2000.

⁸⁷ Vasiljević, loc. cit. Vidi bilješku 17

⁸⁸ Perišin, loc. cit. Vidi bilješku 18

⁸⁹ Presuda Suda Europske unije od 13. veljače 1985., *Françoise Gravier v City of Liège*, broj: C-293/83

Također je u predmetu *Blazot* Sud EU naveo da akademsko obrazovanje priprema za profesionalnu karijeru, stoga se radi o strukovnom osposobljavanju.⁹⁰

Sve do 2007. Povelja nije bila pravno obvezujuća za države članice. Stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora⁹¹, Povelja postaje pravno obvezujući akt i samim time čini dio primarnog zakonodavstva EU-a.⁹² Temeljna prava Poveljom se štite tako da ih države članice moraju poštovati pri provedbi prava EU-a. Službena objašnjenja priložena Povelji ukazuju da „zahtjev za poštovanjem temeljnih prava definiranih u kontekstu Unije obvezuje države članice samo kada djeluju u okviru prava Unije“, što nije najrazumljivija formulacija. Čapeta i Rodin također ukazuju da značenje izraza „kad države provode pravo EU-a“ nije samo po sebi jasno, budući da je Sud u svojoj praksi ovaj izraz široko tumačio. Tako ističu da se prema sudskoj praksi Povelja primjenjuje na države članice:

- kada je država poduzimala mjere u svrhu provedbe prava EU-a, bez obzira koliku je diskreciju akt EU-a ostavio državi;
- kada država odstupa od prava EU-a, u okviru odstupanja koje joj je omogućilo isto to pravo;
- kada je situacija u dosegu nekog pravnog pravila EU-a.⁹³

Stoga se pojam „*djelovati u okviru prava Unije*“ ukazuje širim nego sugerira tekst Povelje. Sud EU je u svojim odlukama pojasnio ovaj pojam. Tako je u predmetu *Akerberg* Sud primijetio da je „zahtjev za poštovanjem temeljnih prava definiranih u kontekstu Unije obvezujući samo za države članice kada djeluju u okviru prava Unije“⁹⁴. Prema stajalištu Suda iz navedene presude nije bilo nužno da je nacionalno zakonodavstvo inkorporiralo pravo EU-a u svoj sustav, da bi se promijenilo pravo EU-a. Bilo je dovoljno da situacija spada u okvir prava EU-a.

⁹⁰ Presuda Suda Europske unije od 2. veljače 1988., *Vincent Blazot protiv Université de Liège i dr.*, broj: C-24/86, Sud EU je u ovom predmetu zaključio da sveučilišni studij veterine potpada pod pojam stručnog osposobljavanja obzirom da ispunjava uvjete koji su propisani (oblik obrazovanja koji priprema za određeno zvanje, pruža potrebno osposobljavanje i sl.)

⁹¹ Ugovor iz Lisabona, 2009.

⁹² Člankom 6. stavkom 1. Ugovora o Europskoj uniji propisano je da: „Unija priznaje prava, slobode i načela određena Poveljom Europske unije o temeljnim pravima [...], koja ima istu pravnu snagu kao Ugovori.“

⁹³ Čapeta, Tamara i Rodin, Siniša: Osnove prava Europske unije, *Politička misao: časopis za politologiju*, Vol. 47., No. 3., 2010., str. 236–240.

⁹⁴ Presuda Suda Europske unije od 26. veljače 2013., *Åklagaren protiv Hans Åkerberg Fransson*, broj: C-617/10.

Ovakvo stajalište suda proširilo je ingerenciju Suda po pitanju ljudskih prava. Pojedini autori ukazuju kako to implicira veću vjerojatnost da će Sud EU odlučivati u predmetima koje ESLJP tradicionalno kvalificira kao one u „nadležnosti“ svojih visokih ugovornih strana.⁹⁵

U predmetu *Melloni*, Sud EU je razmatrao odnos između Povelje i ustavnih jamstava država članica, odbijajući tumačiti članak 53. Povelje kojim se državi članici dopušta primjena standarda zaštite temeljnih prava zajamčenih njezinim ustavom kada je taj standard viši od standarda koji proizlazi iz Povelje, pozivajući se na ustaljenu sudsku praksu o načelu prvenstva prava EU-a i činjenicu da pravila nacionalnog prava ne mogu potkopavati učinkovitost prava EU-a.⁹⁶

Poveljom su dakle ljudska prava stavljena u središte pažnje prava EU-a, budući da je već u Povelji istaknuto da su temeljna prava sama srž Unije.

Često se ističe da je Povelja najsuvremeniji akt koji govori o ljudskim pravima. Uključila je neka prava i slobode koja nisu bila navedena i Konvenciji (npr. pravo na dobru upravu ili sloboda osnivanja obrazovnih ustanova).

Vasiljević i Vinković ukazuju kako se Sud EU, ali i nacionalni sudovi država članica sve češće pozivaju na Povelju, a suci se sve više služe tehnikama sudske interakcije, kao što su usklađena interpretacija, zahtjev za prethodnu odluku, test proporcionalnosti, margina prosudbe, provedbena argumentacija, uzajamno priznanje, izuzimanje iz primjene, prepuštanje odluke i sl.⁹⁷

2.8. Europeizacija visokog obrazovanja

Obrazovanje je još od srednjeg vijeka igralo važnu ulogu u formiranju modernih država te bilo korijenom kulturnog jedinstva Europe. Zadaća sveučilišta, kao što navodi Lonbay, bila je prenijeti studentima znanje na najvišem stupnju, uz neodvojivost nastave od znanstvenog istraživanja.⁹⁸

⁹⁵ Kuijer, loc. cit. Vidi bilješku 73

⁹⁶ Presuda Suda Europske unije od 26. veljače 2013., *Stefano Melloni v Ministerio Fiscal*, broj: C-399/11,

⁹⁷ Vasiljević, loc. cit. Vidi bilješku 17

⁹⁸ Lonbay, Julian: Reflections on Education and Culture on EC Law, *Culture and European Union Law*, urednik Craufurd Smith, Rachael, Oxford University Press, Oxford, 2004, str. 242–273.

Sam pojam europeizacije uvelike je znanstveno obrađivan te postoji mnogostruka literatura o predmetnom institutu.

Europeizacija podrazumijeva međudjelovanje država članica i europskih institucija, kroz proces suradnje, uz mogućnost, kao što ističe Radaelli, kreativnog korištenja EU-a od strane država članica. Ovaj autor europeizaciju definira kao složen proces formiranja i širenja pravila i postupaka, formalnih i neformalnih, kao i političkih stavova i uvjerenja, koji se prvenstveno definiraju na razini EU-a, a potom prenose na nacionalni nivo.⁹⁹

Musa razlikuje tri vrste procesa europeizacije: model nepodudarnosti, model javne politike i model institucionalne adaptacije. Dok je kod modela nepodudarnosti riječ od neusklađenosti nacionalnih modela s europskim (političko-upravnih procesa, politika, institucija, ali i normi, praksi i ideja), kod modela javnih politika govori se o pozitivnoj integraciji i vertikalnoj europeizaciji te negativnoj integraciji u kojem slučaju je europeizacija horizontalna i neizravna. Kod trećeg modela odvija se proces promjene postojećih praksi kroz prinudu od strane EU-a, imitaciju modela, regulacijsko natjecanje država članica u iznalaženju najučinkovitijeg modela te uokvirivanje kada same države članice iznalaze najbolja rješenja.¹⁰⁰

Žiljak europeizaciju analizira kao promjenu javnih politika, obrazlažući da kako se ove primjene kreću dvosmjerno, od nacionalnih ka europskom te od europskog ka nacionalnim, s fokusom na implementaciju europskih inicijativa na nacionalnim razinama i slijedom toga promjenama javnih politika.¹⁰¹

Walkenhorst tumači političku pozadinu pitanja europeizacije obrazovnih politika te nastojanja država da obrazovanje zadrže u nacionalnim ingerencijama, definirajući europeizaciju kao evolucijsko širenje koje se događa tijekom vremena na temelju mijenjanja navika.¹⁰² Ovaj autor zajedničku europsku politiku vidi kao proces u kojemu se europske obrazovne politike prelijevaju na nadležna nacionalna ministarstva, dok pravna nedorečenost na europskoj razinu

⁹⁹ Radaelli, Claudio M.: *The Europeanization of Public Policy, The Politics of Europeanization*, urednici Featherstone, Kevin i Radaelli, Claudio M., Oxford University Press, Oxford, 2003., str. 27-56.

¹⁰⁰ Musa, Anamarija: Agencijski model javne uprave, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Vol. 54, No. 2., Zagreb, 2014., str. 535–543.

¹⁰¹ Žiljak, loc. cit. Vidi bilješku 52

¹⁰² Walkenhorst, Heiko: *The Changing Role of EU Education Policy - a Critical Assessment*, EUSA Ninth Biennial International Conference, Austin, 2005.

vodi ka tome da se koriste mekši mehanizmi europeizacije.¹⁰³ Bache analizira stvaranje zajedničkog europskog obrazovnog prostora i u njemu vidi korijen europeizacije obrazovanja, napose visokog obrazovanja, koji proces je potaknut ekonomskim interesima.¹⁰⁴

EU sredinom prošlog stoljeća postaje novi značaj dionik na području visokog obrazovanja. Prema Ugovoru, nadležnost EU-a je supsidijarna. Međutim, utjecaj EU-a na području obrazovanja, napose visokog obrazovanja, znatno je veći od onog što bi proizašlo iz analize odredbi Ugovora. Treba imati na umu, pored zakonodavnih akata i sudske prakse (kroz unutarnje slobode, slobodu kretanja), i programe bespovratnih sredstava kao očiti utjecaj Vijeća EU-a, potom pravila o uzajamnom priznavanju kvalifikacija i slično.

Berlinguer pozdravlja ovaj proces, navodeći kako je „vrijeme da se nadiđe zastarjela i egoistična vizija mnogih intelektualaca koji kulturu i obrazovanje smatraju svojim područjem, odvojenim od stvarnosti.“ Upravo rascjepkanost država koje čine EU ovaj autor doživljava kao prepreku da europsko obrazovanje bude svjetski konkurentno. Također apostrofira da je nedostatak kompetencija institucija EU-a na području visokog obrazovanja sada već nepodnošljiv jaz, upirući kako pojedine države članice „ljubomorno čuvaju svoju funkciju u viskom obrazovanju.“¹⁰⁵

Kada govorimo o europeizaciji visokog obrazovanja, važno je osvrnuti se na aktivnosti nadnacionalnih institucija poput Svjetske banke, Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj OECD i Organizacije Ujedinjenih naroda za obrazovanje, znanost i kulturu UNESCO-a. Svjetska banka pristup obrazovanju vrednuje kao kriterij kod dodjeljivanja kredita, dok je OECD uveo međunarodni program ocjenjivanja studenata PISA test, a sve kako bi imali utjecaj na obrazovne politike.¹⁰⁶

Začeci europeizacije obrazovanja, makar na simboličnoj razini, pojavili su se sedamdesetih godina prošlog stoljeća, sastankom ministara obrazovanja tadašnjih država članica, koji

¹⁰³ Walkenhorst, Heiko: Explaining change in EU education policy, *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 16., br. 3., 2008., str. 567-587

¹⁰⁴ Bache, Ian i Jordan, Andrew: The Europeanization of British Politics, *The Europeanization of British Politics*, Palgrave Macmillan, London, 2006., str. 265–279.

¹⁰⁵ Berlinguer, Luigi: Cross-Border Higher Education and the Services Directive: Importance, Protection and Success, *Cross-Border Higher Education and Quality Assurance*, urednici João Rosa, Maria, Sarrico, Cláudia S., Tavares, Orlanda i Amaral, Alberto, Palgrave Macmillan, London, 2016., str. 105–115.

¹⁰⁶ Dakowska, Dorota, Serrano Velarde, Kathia: European higher education policy, *Handbook of European Policies, Interpretive Approaches to the EU*, urednik Heinelt, Hubert i Munch, Sybille, Edward Elgar Publishing, Northampton, 2018., str. 260–273.

donose zajednički dokument „Smjernice za stručno osposobljavanje (*vocational training*) putem kooperacije u polju obrazovanja“ Nakon petogodišnjih pregovora, uslijedila je Rezolucija Vijeća ministra obrazovanja, Akcijski program u polju obrazovanja, 1976.¹⁰⁷

De Wit i Verhoeven drugo razdoblje europeizacije (1983.-1992.) označavaju kao period proširenja obrazovanih ovlasti tadašnje EU, uglavnom pod utjecajem ideje da će visoko obrazovanje prevladati tadašnju nezaposlenost. Autori ukazuju i na „proeuropsku nadležnost Europskog suda pravde“, koji je „u skladu s prijedlozima Komisije, proširio ovlasti EZ-a na svaku radnju koju se može opravdati da vodi postizanju ciljeva postavljenih ugovorima.“¹⁰⁸

Treću fazu europeizacije isti autori označavaju Ugovorom iz Maastichta kojim su potvrđena dotadašnja nastojanja EU-a da bude aktivan akter na području obrazovanja.¹⁰⁹

Važno je uočiti da je u dokumentu EK „Prioriteti 2019-2024“ obrazovanje prisutno u svih šest prioriteta Komisije.¹¹⁰ Također, u Komunikaciji Komisije o uspostavi europskog obrazovanog prostora do 2025. nalazimo osnovne ciljeve europskih sustava visokog obrazovanja, od koji su između ostalog, ostvarivanje intenzivne suradnje visokih učilišta s ciljem većeg broja zajedničkih kurikuluma i kolegija (ovime bi studentima bilo omogućeno lakše kretanje kroz obrazovne sustave), osnaživanje visokih učilišta kao „kvadrata znanja“ (obrazovanje, istraživanje, inovacije i društvene usluge) s dovoljnim brojem pružatelja usluga, usavršavanje sustava automatskog sustava priznavanja kvalifikacija i razdoblja studiranja u inozemstvu, osiguravanje visoke kvalitete aktivnosti i sl.¹¹¹

Moderna europeizacija visokog obrazovanja započela je Bolonjskim procesom da bi svoj nastavka imala u Lisabonskoj strategiji. Možemo reći da su ta dva procesa *de facto* nedjeljiva.

2.8.1. Bolonjski proces

¹⁰⁷ De Wit, Kurt, C. Verhoeven, Jef C.: The Higher Education Policy of the European Union. With or against the Member States?, *Higher education and the nation state: the international dimension of higher education*, urednici Huisman, Jeroen, Maassen, Peter, Neave, Guy R., Pergamon Press, Oxford, 2001., str. 194 – 250.

¹⁰⁸ Ibidem.

¹⁰⁹ Ibidem.

¹¹⁰ Europska komisija, Prioriteti 2019.-2024.,

¹¹¹ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o uspostavi europskog prostora visokog obrazovanja do 2025., 30.9.2020.

Bolonjski proces, potaknut 1998. od strane ministara obrazovanja Francuske, Njemačke, Italije i UK, imao je za cilj stvaranje Europskog prostora visokog obrazovanja te su se zemlje potpisnice obvezale reformirati svoje visoko obrazovanje radi međusobnog usklađivanja.¹¹² Ovoj inicijativi mogle su se pridružiti druge članice EU-a, kao i treće zemlje. Kao što će biti razvidno iz daljnjeg teksta, upravo je Bolonjski proces u najvećoj mjeri formirao političke ciljeve EU-a na području visokog obrazovanja.

Naime, sami počeci i značajan pothvat u odnosu na razvoj standardizacije visokog obrazovanja dogodio se 1998. godine kada je ratificirana Sorbonska deklaracija¹¹³, a nedugo nakon koje je uslijedila i Bolonjska deklaracija. Sorbonskom deklaracijom ministri Francuske, Italije, UK i Njemačke stvorili su okvir europskog visokog obrazovanja (koji je tada bio podijeljen na dva ciklusa, a sada nam je poznat kao sustav od tri ciklusa), a koji okvir je prihvaćen i Bolonjskom deklaracijom koja je u spomenuti proces uključila više država. Bolonjski proces originalno je bio predviđen samo do 2010. godine, no novi planovi bili su najavljeni sve do 2020. godine, slijedom čega se isti nastavio. Iako je još uvijek na snazi, razdoblje nakon 2010. godine često se nazivalo i „*postbolonjskim procesom*“.¹¹⁴

Treba imati na umu da je Europska komisija također sudjelovala u radnoj skupini koja je iznjedrila Bolonjsku deklaraciju. Godine 2003. Europska komisija postaje dijelom Grupe za praćenje Bolonjskog procesa. Važno je reći da postoji uska poveznica Europske komisije i Bolonjskog procesa, a prvenstveno se ogleda kroz reforme koje su morale biti provedene i ujednačene s europskim obrazovnim sustavima. Europska komisija svoj interes za snažnijom konkurentnosti europskog visokog obrazovanja ostvaruje putem Bolonjskog procesa, kao njegov glavni sponzor. Ista u članstvu Bolonjskog procesa nema savjetodavnu ulogu, već je predstavljena kao jedina „nedržavna“ članica.¹¹⁵

Proces je dakle započeo deklaracijom kao instrumentom mekog prava, izvan formalnog djelovanja EU-a te izvan formalnog procesa donošenja odluka na razini EU-a.

¹¹² Bolonjska deklaracija, 1999.

¹¹³ Sorbonska deklaracija, 1998.

¹¹⁴ Brøgger, Katja: How education standards gain hegemonic power and become international: The case of higher education and the Bologna Process, *European Educational Research Journal*, Vol. 18., No. 2., 2019., str. 158-180.

¹¹⁵ Ibidem.

Bolonjska deklaracija postavila je za cilj stvaranje Europskog prostora visokog obrazovanja (EHEA), a provedbeni plan zasnovan je na sljedećim zadacima: stvoriti sustav usporedivih kolegija i sustav priznavanja tih kolegija, koji se temelji na tri ciklusa (prvostupnik-magisterij-doktorat) i ECTS bodovima. Sin i Tavares navode kako je Bolonjski proces barem u teoriji trebao biti korak bliže stvaranju europskog prostora visokog obrazovanja, kroz promicanje usporedivosti diploma, te prevođenjem kvalifikacija kroz sustav ECTS bodova, koji su trebali poslužiti kao valuta za procjenu vrijednosti diploma kod izbora za studij.¹¹⁶

Također je bilo potrebno ukinuti zapreke za mobilnost studenata, nastavnika i istraživača, osigurati visoku kvalitetu obrazovanja te povećati broj modula i obrazovnih sadržaja koji će odražavati europsku dimenziju.

Europska komisija je predlagala nešto širi opseg za pristupanje visokom obrazovanju, uzimajući za primjer studente slabijeg imovinskog stanja koji se posljedično tomu teže odlučuju na pohađanje studija.¹¹⁷ Iako se naizgled čini da Europska komisija svojim prijedlozima nastoji privući što veći broj studenata, na umu je vjerojatno imala i ekonomski napredak te učvršćivanje poveznice visokog obrazovanja i tržišta rada. Europska komisija također ističe potrebu revizije kurikuluma radi postizanja velike kvalitete visokog obrazovanja i usklađivanja s dinamičnim promjenama tržišta rada, a osim toga predlaže i da sami poslodavci posvete veću pažnju organiziranju kurikuluma.¹¹⁸

Čvrsta uloga Europske komisije pri Bolonjskom procesu stvara ravnotežu Bolonjskog procesa s željama i očekivanjima EU-a, neovisno o činjenici što (zbog načela supsidijarnosti) visoko obrazovanje ne spada pod područje nadležnosti EU-a.¹¹⁹ Naime, smatra se da je Bolonjski proces predstavljao sredstvo kojim će se prikriveno zaobići načelo supsidijarnosti EU-a. Dok obrazovanje nije bilo u zakonodavnom doseg EU-a, postalo je sve značajnije područje politike za samostalno upravljanje, posebice zbog ekonomskog rasta, stvaranja unutarnjeg tržišta rada, slobodnog kretanja radne snage, uzajamnog priznavanja dokaza o formalnoj osposobljenosti i sl.¹²⁰

¹¹⁶ Sin, loc. cit. Vidi bilješku 79

¹¹⁷ The European Higher Education Area in 2018: Bologna Process Implementation Report, dostupno na: <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/publications/european-higher-education-area-2018-bologna-process-implementation-report>, pristupljeno 10. svibnja 2024. godine

¹¹⁸ Brøgger, loc. cit. Vidi bilješku 113

¹¹⁹ Ibidem.

¹²⁰ Ibidem.

Kod implementacije Bolonjskog procesa, važno je istaknuti da količina različitosti u pojedinim državama dovodi do težeg usklađivanja na samoj nacionalnoj razini i time implementaciju Bolonjskog procesa na razini EU-a čini nešto jednostavnijom u odnosu na nacionalnu razinu. Ciljevi Bolonjskog procesa postaju obvezujući tek implementacijom u nacionalno zakonodavstvo s obzirom na to da ne postoji zakonska obveza ni zakonodavna ovlast na razini EU-a. Posljedično tome izostanku, Bolonjski proces se odvijao neujednačenim tempom zbog tzv. otvorene metode koordinacije (u daljnjem tekstu: OMC¹²¹).¹²²

Garben je stava da se Bolonjski proces trebao odvijati unutar EU konteksta, kroz direktivu.¹²³ Naime, ovaj autor zagovornik je mišljenja da meko pravo u mnogome otvara put političkim utjecajima, nauštrb jasnoće i preciznosti kao preduvjeta pouzdanom djelovanju uključenih aktera.¹²⁴

Činjenica je da su sveučilišta uglavnom bez većih odupiranja prihvatila Bolonjski proces. Garben razlog za ovo nalazi u poticanju autonomije sveučilišta koja se afirmira kroz sam proces, ali i od strane EK. Tvrdi da Bolonjski proces služi kao „učinkovita dimna zavjesa za vlade da se dogovore o nepopularnim reformama“¹²⁵

Van Wageningen također ukazuje na napore i zalaganja država članica oko usklađivanja s Bolonjskim procesom te stvaranjem EHEA-e. Prema njegovom mišljenju, Bolonjski proces u EU-u ima ustavni status, zahvaljujući ratifikaciji Sporazuma o pridruživanju Ukrajine, Moldavije i Gruzije.¹²⁶

Berlinguer ide korak dalje i tvrdi da nastavak Bolonjskog procesa povezuje visoko obrazovanje i Direktivu o uslugama, tvrdeći da proces europskih integracija na polju

¹²¹ Open Method of Coordination, detaljnije u poglavlju 2.8.3.

¹²² Brøgger, loc. cit. Vidi bilješku 113

¹²³ Garben, loc. cit. Vidi bilješku 39

¹²⁴ Ibidem.

¹²⁵ Ibidem.

¹²⁶ Van Wageningen, Anne: Higher Education as a Service: Denying the Obvious, *European Higher Education and the Internal Market, Tensions Between European Policy and National Sovereignty*, urednici Sin, Cristina, Tavares, Orlanda, Cardoso, Sónia i Rosa, Maria J., Palgrave Macmillan, Cham, 2018., str. 255-286.

obrazovanja teče presporo. Apelira da Bolonja prevlada „nacionalističke otpore“ slijedom čega bi studenti imali zajednički europsku kvalifikaciju.¹²⁷

Gideon navodi da je Bolonjski proces „promijenio krajolik europskog visokog obrazovanja.“¹²⁸

Analizirajući spremnost država članica da usklade svoje djelovanje na području visokog obrazovanja s Bolonjskim procesom i stvaranjem EHEA-e, Wageningen upozorava da riječ harmonizacija nije prikladna te da se proces odvija pod pojmom konvergencija, iako se u biti radi o istom. Upravo ovaj proces autor vidi kao potencijalnu povezanost s uslugama i pravnom stečevinom EU-a o uslugama, pri tomu podsjećajući da pod visokom obrazovanjem podrazumijeva i daljnje stručno usavršavanje nakon stečene visokoškolske diplome.¹²⁹

Komodifikacija, prema Peračkoviću, između ostalog predstavlja transformaciju osobnog umijeća u unovčivu robu na tržištu.¹³⁰

Gideon o komodifikaciji visokog obrazovanja govori kao o sve češćoj temi, kako akademske zajednice, tako i šire javnosti.¹³¹

2.8.2. Lisabonska strategija

S ciljem da EU postane „najkonkurentnije i najdinamičnije svjetsko gospodarstvo temeljeno na znanju“, koje će osigurati veći broj zaposlenih s boljim radnim mjestima i jačom kohezijom, Europsko vijeće je u ožujku 2000. ukazalo na potrebu podizanja obrazovanja i osposobljavanja na europskoj razini koji će služiti ovom cilju.

Europsko vijeće je u Barceloni u ožujku 2002. donijelo program rada naslovljen „Obrazovanje i osposobljavanje 2010.“¹³², kao strateški program reforme strukovnog i

¹²⁷ Berlinguer, loc. cit. Vidi bilješku 104

¹²⁸ Gideon, loc. cit. Vidi bilješku 40

¹²⁹ Van Wageningen, loc. cit. Vidi bilješku 125

¹³⁰ Peračković, Krešimir: Društvo i (ili) tržište - sociološka konceptualizacija procesa marketizacije društva, *Društvena istraživanja : časopis za opća društvena pitanja*, Vol.17., br. 6., 2008., str. 975–997.

¹³¹ Gideon, Andrea: Higher Education Institutions and EU Competition Law, *Competition Law Review*, Vol. 8., No. 2., 2012., str. 169–184.

¹³² Education & Training 2010, Službeni list Europske unije, broj C 104, 30. travnja 2004., dostupno na: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/59381b9f-3a72-4bca-9b8f-1f9029644152/language-en>

visokog obrazovanja. Ovaj proces nastavljen je Zaključkom Vijeća iz svibnja 2009. o strateškom okviru za europsku suradnju u području obrazovanja i osposobljavanja „Obrazovanje i osposobljavanje 2020”¹³³ Kontinuitet suradnje u provedbi strateških okvira europske suradnje nastavljen je Zajedničkim izvješćem Vijeća i Komisije za 2015.¹³⁴, s ciljem pružanja potpore nacionalnim sustavima obrazovanja i osposobljavanja razvijanjem dopunskih alata na EU razini, uz otvorene metode koordinacije (u daljnjem tekstu: OMC). Navedenim aktima zajednički je postulat da se države članice preko sveučilišta, koja trebaju prestati biti ovisna o isključivo javnom financiranju, trebaju više okrenuti partnerstvu s industrijom.

Proces je okrunjen Rezolucijom Vijeća o strateškom okviru za europsku suradnju u području obrazovanja i osposobljavanja u smjeru europskog prostora obrazovanja i šire (2021.–2030.), kojom je posebno naglašeno da obrazovanje i osposobljavanje imaju ključnu ulogu kad je riječ o oblikovanju budućnosti Europe.¹³⁵

2.8.3. Otvorena metoda koordinacije

S ciljem određivanja kvantitativnih i kvalitativnih pokazatelja i standarda kojima bi se mjerili postignuti uspjesi navedenih ciljeva, Lisabonska strategija uvela je „otvorenu metodu koordinacije”.

Lisabonsko Europsko vijeće definira OMC kao "način širenja dobrih praksi i postizanja veće konvergencije prema europskim ciljevima". Metoda je zamišljena kao određivanje smjernica za EU, s posebnim programima usklađivanja provedbe ciljeva država članica, uz određivanje jasnih pokazatelja i standarda, imajući u vidu različite obrazovne strukture država članica, uz

¹³³ Obrazovanje i osposobljavanje 2020, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/260915de-2f41-11e9-8d04-01aa75ed71a1/language-en>, pristupljeno dana...

¹³⁴ Zajedničko izvješće Vijeća i Komisije za 2015. godinu o provedbi strateškog okvira za europsku suradnju u području obrazovanja i osposobljavanja (ET 2020.), Službeni list Europske unije, broj C 417, 15. prosinca 2015., pristupljeno dana...
<https://mzo.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Vijesti/2019/2016//Zajedni%C4%8Dko%20izvje%C5%A1%C4%87e%20Vije%C4%87a%20i%20Komisije%20za%202015.%20godinu%20o%20provedbi%20strate%C5%A1kog%20okvira%20za%20europsku%20suradnju%20u%20podru%C4%8Dju%20obrazovanja%20i%20osposobljavanja%20ET%202020..pdf>

¹³⁵ Rezolucija Vijeća o strateškom okviru za europsku suradnju u području obrazovanja i osposobljavanja u smjeru europskog prostora obrazovanja i šire (2021.–2030.), *Službeni list Europske unije*, broj C 66, 26. veljače 2021.

nužne evaluacije. Riječ je dakle o neformalnom reformskom procesu kojim se definiraju opći ciljevi politike visokog obrazovanja EU-a. Države članice EU-a svake četiri godine postižu dogovor o područjima na koje će OMC u narednom periodu posvetiti pažnju.¹³⁶

U okviru OMC provode se programi mobilnosti kao što su ERASMUS, Tempus Plus (financijska pomoć za reorganizaciju institucija visokog obrazovanja za Balkan i istočnu Europu)¹³⁷ i Jean Monnet (program stipendije za europske studije istraživanja u domeni prava, ekonomije, politike i povijesti)¹³⁸, subvencionirani od strane Komisije. Informacijski sustav financiran od strane EU-a, Eurydice, ima zadaću objasniti kako su u državama članicama EU-a organizirani obrazovni sustavi te kako funkcioniraju.¹³⁹

Općenito, upravo je Komisija ona institucija EU-a koja je zadužena za OMC u smislu definiranja europske politike visokog obrazovanja.

Uvođenje otvorene metode koordinacije kroz Lisabonsku strategiju ukazivalo je dakle na pojačanu aktivnost Europske komisije na ovom polju. Iako se radi o instrumentu mekog prava, putem OMC-a Komisija je utjecala na smjer razvoja sektora visokog obrazovanja, spajajući Bolonjski proces i Lisabonsku strategiju u jedan politički proces, unatoč činjenici da Bolonjski proces nikada formalno nije predstavljen kao aktivnost EU-a. Već iz navedenog je razvidno kako je Komisija „na mala vrata“ visoko obrazovanje *de facto* obuhvatila svojom nadležnošću.

Upravo na tragu svega gore navedenog, Garben postavlja pitanje trebaju li institucije EU-a širiti svoju nadležnost na polju visokog obrazovanja, dovodeći u pitanje i radi li se o europeizaciji ili ekonomizaciji visokog obrazovanja. Zaključuje kako je za svaku pohvalu širenje znanja, kulturne razmjene, udruživanje intelektualnih snaga, stvaranje centara izvrsnosti, poštovanje europske kulturne baštine i sl., ali bez vezivanja na ekonomsku dimenziju u ovome procesu. Stoga zagovara snažniju pravnu osnovu kao temelj za budući razvoj ekonomske obrazovane politike.¹⁴⁰

¹³⁶ 1. Otvorene metode koordinacije - Open Method of Coordination OMC, dostupno na: <https://min-kulture.gov.hr/otvorene-metode-koordinacije-open-method-of-coordination-omc-16431/16431>, pristupljeno 10. svibnja 2024. godine

¹³⁷ Council Decision of 27 June 2002 amending Decision 1999/311/EC adopting the third phase of the trans-European cooperation scheme for higher education, Službeni list Europske unije, broj: L 195, 24. srpnja 2002.

¹³⁸ Odluka 791/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=DD:16:002:FULL:HR&from=GA>, pristupljeno dana...

¹³⁹ Dostupno na: <https://www.eurydice.hr>

¹⁴⁰ Garben, loc. cit. Vidi bilješku 39

OMC, ističu Dakowska i Serrano Velarde, djeluje tako da pred države stavlja zajedničke obrazovne ciljeve, potom evaluira napredak ka ostvarenju ciljeva, te povezuje dionike u širenju najbolje prakse.¹⁴¹

2.8.4. Odnos prava na obrazovanje kao ljudskog prava i tržišnih sloboda

Primarna je zadaća Suda EU-a brinuti o tržišnim slobodama i zajedničkom tržištu. Međutim, i ljudska prava danas ozbiljno pretendiraju biti dio zajedničkog tržišta. Von Bogdany sa skepsom upozorava da bi u tom slučaju ljudska prava odredila i ograničila europski pravni sustav i prešla u prvi plan aktivnosti njegovih institucija. Ukazuje na tri izazova u postupanju s ljudskim pravima u EU-u. Prvi izazov odnosi se na pravne politike i zahtjev da ljudska prava budu u središtu politika EU-a. Drugi izazov tiče se provođenja pravde, postavljajući pred europske sudove zahtjev da pooštre svoje analize i prodube kontrolu kada su u pitanju temeljna prava. Treći izazov zahtijeva rekonstrukciju sustava europskog prava u svjetlu temeljnih prava te stoga prvenstveno cilja na pravne znanosti kao svoju publiku.¹⁴²

Temeljna prava i tržišne slobode mogu biti u različitom suodnosu. Ovo tim više što temeljne slobode mogu biti kategorizirane i kao temeljna prava jer kao što Perišin napominje, temeljne slobode treba smatrati posebnim sredstvom izražavanja općeg načela jednakosti pred zakonom.¹⁴³

Stoga se postavlja pitanje u kakvom su suodnosu temeljna prava i tržišne slobode, što ima prednost?

Najbolji način za shvatiti odnos ljudskih prava i temeljenih sloboda je upravo kroz odluke Suda EU-a. U svom djelovanju, kao što ističe Perišin, Sud EU pokazao je poštovanje prema zaštiti temeljnih prava, no problem je u tome što se činilo da mu nedostaje briga za druge interese koje nacionalni regulatori žele zaštititi.¹⁴⁴

¹⁴¹ Dakowska, loc. cit. Vidi bilješku 105

¹⁴² von Bogdandy, loc. cit. Vidi bilješku 77

¹⁴³ Perišin, loc. cit. Vidi bilješku 18

¹⁴⁴ Perišin, loc. cit. Vidi bilješku 18

Važuci odnos između temeljnih prava i temeljnih sloboda u radu Suda EU-a, treba imati na umu da ovaj sud nije sud za ljudska prava te da nema neovisnu nadležnost kod odlučivanja o tim pitanjima. Odnos suradnje temelji se na ideji da opseg temeljnih sloboda i moguće iznimke treba tumačiti u svjetlu temeljnih prava. Analizirajući predmete u kojima su temeljna prava i temeljne slobode bile u odnosu koegzistencije, stajalište Suda EU-a je da se sva nacionalna pravila u okviru prava Zajednice moraju tumačiti u svjetlu općih načela prava i posebno temeljnih prava.¹⁴⁵

Kada su u pitanju slučajevi gdje temeljna prava i temeljne slobode nisu u koegzistenciji, tj. tamo gdje se sukobljavaju, situacija nije tako jednostavna. Kako argumentira Perišin, Sud EU nije usvojio jasan test za vaganje tih interesa, te se nije bavio balansiranjem ovih kategorija. Upravo suprotno, Sud EU je usvojio pristup od slučaja do slučaja, s obzirom na okolnosti predmeta, što svakako ima svoje prednosti u vidu fleksibilnosti i mogućnost uzimanja u obzir specifičnosti država članica.¹⁴⁶

Razvidno je dakle, a kao što ističe i Petrašević, ljudska prava i temeljne slobode mogu biti u interakciji na različite načine uz otvoreno pitanje njihove hijerarhije i pretežnog interesa.¹⁴⁷

Tako temeljna prava mogu poslužiti „kao dodatni argument u prilog jačanju slobode pružanja usluga“, ali i kao ograničavajući faktor ekonomske slobode, sve do razine da su temeljena prava u suprotnosti s pravilima slobodnog kretanja. Petrašević ukazuje na činjenicu kako Sud EU ipak nije dao jasan odgovor na pitanje odnosa ljudskih prava i tržišnih sloboda, ostavljajući državama članicama više prostora kako bi o istima odlučivale od slučaja do slučaja.¹⁴⁸

¹⁴⁵ Presuda Suda Europske unije od 18. lipnja 1991., *Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE i Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou protiv Dimotiki Etairia Pliroforissis i Sotirios Kouvelas i Nicolaos Avdellas i drugi*, broj: C-260/89.

¹⁴⁶ Perišin, loc. cit. Vidi bilješku 18

¹⁴⁷ Petrašević, loc. cit. Vidi bilješku 71

¹⁴⁸ Petrašević, Tunjica: The relation of Human Rights and market freedoms in case law of the CJEU“, *Economic and Social Development: 16th International Scientific Conference on Economic and Social Development „The Legal Challenges of Modern World“*, urednici: Primorac, Željka, Bussoli, Candida i Recker, Nicholas Varaždin Development and Entrepreneurship Agency, Varaždin/Split, 2016., str. 142 – 150., vidi: Presuda Suda Europske unije od 11. srpnja 2002., *Mary Carpenter protiv Secretary of State for the Home Department*, broj: C-60/00, Presuda Suda Europske unije od 17. prosinca 1970., *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, broj: C-11/70.

U nastojanju uspostave ravnoteže između temeljnih prava i tržišnih sloboda Sud EU služi se načelom proporcionalnosti¹⁴⁹, kroz test proporcionalnosti.¹⁵⁰

Kako ističe Lenaerts, dok EKLJP djeluje kao vanjska provjera obveza koje taj međunarodni sporazum nameće ugovornim strankama, sustav zaštite temeljnih prava EU-a unutarnja je komponenta vladavina prava unutar EU-a.¹⁵¹

Perišin napominje kako je uvriježeno u sudskoj praksi da su temeljna prava dio općih načela prava EU-a koje štiti Sud, ali njihov točan status u pravnom poretku EU-a do danas je ostao nejasan. Posebno je upitno pitanje hijerarhije ovih prava u odnosu na odredbe Ugovora.¹⁵²

Perišin i Koplewicz podsjećaju na prijedlog Roberta Ungera, prema kojem tržišna pravila trebalo prepustiti državama članicama, a EU bi se trebala više baviti socijalnim pravima, uključujući obrazovanje, jamčeći pravo na visokokvalitetno cjeloživotno obrazovanje.¹⁵³

Garben govori o nijansiranom pristupu kada primjenjuje slobodu unutarnjeg tržišta na obrazovne aktere.¹⁵⁴

Sud EU je u više navrata odgovarao na pitanje jesu li sveučilišta obuhvaćena pravilima unutarnjeg tržišta EU-a. Sud se u pravilu referirao pozivom na čl. 57. UFEU-a, koji usluge koje se pružaju uz naknadu smatra uslugama u smislu Ugovora. Iz prvotne prakse Suda EU-a zaključujemo kako je Sud bio sklon nacionalne obrazovne sustave koje pretežno financira država smatrati neekonomskim pa samim time i izvan dosega prava EU-a, tvrdeći kako država nije imala profitabilne ambicije, nego samo ispunjenje „svojih dužnosti prema vlastitom stanovništvu na društvenom, kulturnom i obrazovnom području“.¹⁵⁵ *Nonsense* je da je u predmetu *Wirth* Sud EU, pored argumenta privatnog financiranja obrazovnog programa kumulirao i argument profita, kao nužan uvjet za primjenu pravila unutarnjeg tržišta, da bi u

¹⁴⁹ Načelo proporcionalnosti prvi je istaknuo nezavisni odvjetnik u predmetu *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, broj: C-11/70

¹⁵⁰ Test proporcionalnosti sadrži tri elementa: prvenstveno je potrebno utvrditi vezu između mjere na koju se država poziva i njene koristi za ostvarenje legitimnog cilja, potom se utvrđuje nužnost mjere, tj. ispituje se postoji li manje restriktivna mjera kojom bi se ostvario legitimni cilj. U konačnici, država treba dokazati razumnost mjere, konkretno argumentirati zašto je pravo EU prekršeno u točno određenoj mjeri i na taj način.

¹⁵¹ Lenaerts, loc. cit. Vidi bilješku 70

¹⁵² Perišin, loc. cit. Vidi bilješku 18

¹⁵³ Perišin, Tamara, Koplewicz, Sam: Blame it on Brussels: EU Law and the distributive effects of globalisation, *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, Vol. 14. 2018., str. VII – XXII.

¹⁵⁴ Garben, loc. cit. Vidi bilješku 84

¹⁵⁵ Presuda Suda Europske unije od 27. listopada 1988., *Belgian State v René Humbel and Marie-Thérèse Edel*, broj: C-263/86, Presuda Suda Europske unije od 7. prosinca 1993., *Stephan Max Wirth v Landeshauptstadt Hannover*, broj: C-109/92

kasnijoj praksi odustao o potonjeg argumenta, o čemu će detaljno biti govora u sljedećem poglavlju.

Kasnije je Sud EU ustvrdio da ako sveučilišta ne ovise o javnim izvorima financija za pojedine djelatnosti, onda kvalifikacija tih djelatnosti može biti i drugačija, odnosno, ako je obrazovna usluga pružena u zamjenu za plaćanje, ima se smatrati ekonomskom djelatnošću.¹⁵⁶

Sud EU istaknuo je kako se pojedina obrazovna ustanova može baviti i gospodarskom i negospodarskom djelatnošću, slijedom čega pojedine aktivnosti mogu biti obuhvaćene pravilima tržišnog natjecanja, dok su druge izuzete.¹⁵⁷

I Europski parlament ukazao je na činjenicu da zbog značajne uloge koju privatno poduzetništvo igra na polju visokog obrazovanja, isto nije moguće kategorički izuzeti iz dosega normi o tržišnoj utakmici.¹⁵⁸

2.9. Zaključak 2. poglavlja

Obrazovanje je danas s pravom u fokusu interesa društva. Upravo obrazovanje omogućava cjelokupan napredak društva, čineći ga boljim i ugodnijim mjestom za život. EU je odavno prepoznala važnost ovog područja djelovanja.

Činjenica je da se EU u svojim zaćecima nije bavila općenito ljudskim pravima pa tako niti obrazovanjem, budući da je bila zamišljena kao ekonomska zajednica država članica. Upravo je aktivnost EU-a u segmentu ljudskih prava doprinijela većoj i čvršćoj integraciji EU-a. Činjenica je da Unija često s pravom ističe da je suradnja između država članica te između država članica i EU-a na polju obrazovanja nužan preduvjet za konkurentnost europskog gospodarstva.

Prije nego je obrazovanje postalo dijelom osnivačkih ugovora, uređivali su ga bojni međunarodni akti, od Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima,

¹⁵⁶ Presuda Suda Europske unije od 13. studenog 2003., *Valentina Neri v European School of Economics*, broj: C-153/02

¹⁵⁷ Presuda Suda Europske unije od 27. lipnja 2017., *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania v Ayuntamiento de Getafe*, broj: C-74/16.

¹⁵⁸ European Parliament Resolution of 13 January 2004 on the Green Paper on services of general interest, *Službeni list Europske unije*, broj: C 76, 25. ožujka 2004.

preko Opće deklaracije o ljudskim pravima, Europske socijalne povelje, Konvencije protiv diskriminacije u obrazovanju, Afričke povelje o ljudskim pravima, Protokola 1. EKLJP, i brojim drugim aktima mekog prava. Područje visokog obrazovanja tek je ovlaš dotaknuto osnivačkim ugovorima. Međutim, ako zagrebemo ispod površine, vidjet ćemo da je područje visokog obrazovanja od velikog interesa i značaja za EU. Vrlo često, EU intervenira u ovo područje mehanizmima *soft law-a*, uglavnom vodeći računa o nacionalnoj osjetljivosti država članica koje nastoje ovo područje zadržati u svojoj nadležnosti.

Iz UFEU-a vidimo da EU ima komplementarnu nadležnost na području obrazovanja, dok na području znanstvenog istraživanja kao visokog obrazovanja u širem smislu, EU dijeli nadležnost s državama članicama.

Povelja o temeljnim pravima EU-a jamči pravo na obrazovanje i slobodu osnivanja obrazovnih ustanova, što bi ispravnim rasuđivanjem podrazumijevalo obvezu EU-a da osigura ostvarenje ovog prava.

Nesporno, unatoč činjenici da je suradnja na području visokog obrazovanja na razini EU-a gotovo na dobrovoljnoj osnovi, politika visokog obrazovanja sve više se europeizira. Europeizacija podrazumijeva diferenciranje institucija EU-a i država članica, u smislu suradnje te konzumiranja prednosti jedne i druge strane, u cilju zajedničkog boljitka.

Europeizacija visokog obrazovanja tekla je kroz više faza. U prvoj fazi možemo govoriti kao o simboličnoj polaznici suradnje, započete Akcijskim programom 1976. Druga faza sadržava političku, ali i pravosudnu akciju, u cilju stjecanja autoriteta EU-a na obrazovnom području. Obilježile su je Bolonjska deklaracija i Lisabonski proces, ali i postepeno uključivanje Suda EU-a koji se aktivno počeo baviti pitanjima koji se tiču obrazovanja. Treća faza odnosi se na period od Maastrichtskog ugovora kada je obrazovanje i formalno ušlo u primarno zakonodavstvo EU-a, čime su potvrđena dotadašnja nastojanja EU-a da se nametne kao autoritet na ovom području.

Veliku ulogu u ostvarivanju dominantnije pozicije EU-a na području visokog obrazovanja odigrao je Sud EU. Najprije je svojim djelovanjem iznjedrio doktrinu o zaštiti ljudskih prava, da bi povezivanjem visokog obrazovanja i prava unutarnjeg tržišta postavio temelj za razvijanje europske inicijative u visokom obrazovanju. Kroz odluke Suda EU-a najlakše je

shvatiti i suodnos obrazovanja i tržišnih sloboda, s tim da je iz odluka Suda jasno da se svaki pojedini suodnos treba vagati u svakom konkretnom slučaju, što doprinosi fleksibilnosti odlučivanja, ali poštivanja specifičnosti svake pojedine države. Vrijeme će pokazati je li Sud EU zlorabio svoje ovlasti kada odlučuje o visokom obrazovanju, međutim novija sudska praksa pokazuje da prije možemo govoriti o kreativnosti Suda u zaštiti ljudskih prava.¹⁵⁹

3. VISOKO OBRAZOVANJE KAO USLUGA U PRAVNOJ STEČEVINI EU-a

3.1. Uvod

Cilj ovog poglavlja je najprije pojasniti složen i nedorečen sustav usluga u pravnoj stečevini EU-a. Kako bismo shvatili pojam visokog obrazovanja kao usluge, najprije ćemo vidjeti da unutar pravne stečevine EU-a razlikujemo usluge od općeg interesa koje mogu biti gospodarske i negospodarske te socijalne usluge od općeg interesa.

Potom ćemo kroz zakonodavstvo, stavove akademske zajednice te praksu Suda EU-a potražiti odgovor na pitanje kada se visoko obrazovanje ima smatrati uslugom sukladno Direktivi o uslugama. Vidjet ćemo da se već kod pregovora koji su se vodili oko usuglašavanja Direktive vodila žustra borba kada je obrazovanje u pitanju.

Pokazat će se da intencija nije bila isključiti visoko obrazovanje od primijene Direktive, unatoč tome što je bilo žestokih zagovornika ovoga stava.

Poglavlje je podijeljeno u tri dijela.

Prvi dio istražuje općenito pojam usluga u pravnoj stečevini EU-a. Vidjet ćemo da ovaj pojam nije jednoznačan te da i danas postoje dvojbe i nedoumice kod određivanja kojoj pojedinoj vrsti usluga pripada pojedina djelatnost.

¹⁵⁹ Presuda Suda Europske unije od 6. listopada 2020., *Europska komisija protiv Mađarske*, broj: C-66/18

Drugi dio poglavlja tiče se visokog obrazovanja kao pojedine vrste usluge. Analizirat ćemo zakonodavne akte, a potom sudsku praksu koja daje konačna odgovor na pitanje kada je visoko obrazovanje usluga prema pravnoj stečevini EU-a.

U trećem dijelu dat će se kratki presjek visokog obrazovanja u RH, s ciljem analize kada se visoko obrazovanje u nas ima smatrati uslugom prema pravnoj stečevini EU-a.

3.2. Pojam usluge u pravnoj stečevini EU-a

Usluge su, kao što navodi Davies, relativno podzastupljene u međunarodnoj trgovini, uglavnom radi manjih prepreka nego kada se radi o kretanju robe pa i kapitala.¹⁶⁰

Sam pojam *usluga* u pravnoj stečevini EU-a niti do danas nije u cijelosti precizno definiran, a s obzirom na podjelu na gospodarske (ekonomske) i negospodarske (neekonomske) usluge. Ovo razlikovanje od velike je važnosti, budući da o svrstavanju pojedine usluge u jednu od ovih kategorija ovisi primjena pravila tržišnog natjecanja. Također, odgovor na pitanje o kojoj vrsti usluga se radi, dat će odgovor i na pitanje o nadležnosti EU-a u konkretnoj situaciji. Naime, dok je nadležnost EU-a u situaciji gospodarskih usluga neupitna od Lisabonskog ugovora, u slučaju negospodarskih usluga države članice imaju isključivu nadležnost.

U akademskoj, ali i pravosudnoj zajednici EU-a već se vodila rasprava o nejasnoći terminologije pojma „usluge od općeg interesa“- *services of general interest- SGI*. Ovo je potaknuto činjenicom da pojam usluge od općeg interesa (SGI) i usluge od općeg gospodarskog interesa – „*service of general economic interest*“ (SGEI) nisu definirane Osnivačkim ugovorima.

Važno je također razlikovati negospodarske usluge od općeg interesa -*non-economic services of general interest (NSGI)*, te socijalne usluge od općeg interesa – *social services of general interest (SSGI)*.

¹⁶⁰ Davies, Gareth: *The Law on the Free Movement of Services: Powerful, but Not Always Persuasive*, in Damian Chalmers, and Anthony Arnull (eds), *The Oxford Handbook of European Union Law*, *Oxford Handbooks*, Oxford Academic, 2015., str. 562–586.

Kada pokušavamo dati definiciju pojma usluge od općeg interesa, moramo imati na umu promjenjivost vremena i društvene koncepcije, poštujući raspodjelu ovlasti utvrđenu Osnivačkim ugovorima.

Članci 14. i 106. st. 2. UFEU-a govore o uslugama od općeg gospodarskog interesa.¹⁶¹ Također, Povelja EU u svojemu čl. 36. govori o pravu na pristup službama od općeg gospodarskog interesa.¹⁶²

Protokol br. 26 o uslugama od općeg interesa sadrži izraze „usluge od općeg gospodarskog interesa“, te „negospodarske usluge od općeg interesa“¹⁶³.

Rodin koristi terminologiju ekonomske i ne-ekonomske usluge od općeg interesa, ističući kako je razlikovanje jednih od drugih važno, ali nije jednostavno.¹⁶⁴ Koprić također govori o ekonomskim i ne-ekonomskim uslugama te ukazuje kako je EU službama od općeg interesa dodijelila posebnu važnost, proglašivši ih stupom europskog modela društva.¹⁶⁵

Kako ne postoje jasne definicije navedenih pojmova, a imajući u vidu i činjenicu da su nastajali u različitim periodima i pojavljuju se u različitim aktima, jasno je da dvojbe oko prepoznavanja pojedinih vrsta usluga postoje i danas.

¹⁶¹ Članak 14. (bivši članak 16. UEZ-a), Ne dovodeći u pitanje članak 4. Ugovora o Europskoj uniji ili članke 93., 106. i 107. ovog Ugovora, a s obzirom na značenje koje usluge od općeg gospodarskog interesa imaju kao dio zajedničkih vrijednosti Unije, kao i na njihovu ulogu u promicanju socijalne i teritorijalne kohezije, Unija i države članice, svaka u okviru svojih ovlasti i u okviru područja primjene Ugovora, vode računa o tome da se takve usluge odvijaju na temelju načela i uvjeta, osobito gospodarskih i financijskih, koji im omogućuju ispunjavanje njihovih zadataka. Europski parlament i Vijeće, uredbama, u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom utvrđuju ta načela i postavljaju te uvjete, ne dovodeći pritom u pitanje nadležnost država članica da, u skladu s Ugovorima pružaju, naručuju i financiraju takve usluge.

Čl. 106. st. 2. UFEU-a: Poduzeća kojima je povjereno obavljanje usluga od općega gospodarskog interesa ili koja su po svojoj naravi monopoli koji ostvaruju prihod, podliježu pravilima sadržanima u Ugovorima, a osobito pravilima o tržišnom natjecanju, i to u mjeri u kojoj primjena takvih pravila ne sprečava, de iure ili de facto, obavljanje posebnih zadaća koje su im povjerene. Na razvoj trgovine ne smije se utjecati u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno interesima Unije.

¹⁶² Članak 36. Povelje: Pristup službama od općeg gospodarskog interesa Radi promicanja socijalne i teritorijalne kohezije Unije, ona priznaje i poštuje pristup službama od općeg gospodarskog interesa kako je predviđeno nacionalnim zakonodavstvima i praksom te u skladu s Ugovorima.

¹⁶³ Protokol (br. 26) o uslugama od općeg interesa, *Službeni list Europske unije*, broj C 202/307, 7. lipnja 2016.

¹⁶⁴ Rodin, Siniša: Kao brodovi u noći: hrvatsko obrazovanje i slobode unutarnjeg tržišta Europske unije, *Politička misao: časopis za politologiju*, Vol. 48., No. 1., 2011., str. 186-214.

¹⁶⁵ Koprić, Ivan, et. al.: Europski upravni prostor, Urednik: Đulabić, Vedran, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2012.

Odgovor na pitanje što čini javni interes predstavlja kompleksan spoj političkih, ekonomskih, kulturnih, a nerijetko i ideoloških poimanja, koji leži na državama članicama.

U dokumentu Europa 2020. naglašena je potreba za razvijanjem novih usluga, isporučenih fizički i online, budući da iste vode do novih radnih mjesta, čija izravna posljedica mogu biti inovativne usluge od općeg interesa.¹⁶⁶

3.3. O pojedinim vrstama usluga

Iako se na prvi dojam čini lako, definirati pojam usluge u smislu pravne stečevine EU-a nije uvijek jednostavno.¹⁶⁷ Ovo postaje još kompliciranije kada treba definirati ekonomsku prirodu usluge.

3.3.1. Usluge od općeg interesa („services of general interest „) SGI

Povjerenje u institucije koje pružaju javne usluge od velikog su značaja za funkcioniranje EU-a.

Izraz „usluge od općeg interesa“ kao takav ne postoji u Ugovoru. Izveden je iz pojma koji se koristi u Ugovoru, „usluge od općeg gospodarskog interesa“.

Radi se o pojmu koji je uglavnom definirala Komisija. Prvi put se spominje u priopćenju Komisije iz 1996., i od tada se koristi u različitim priopćenjima Komisije.¹⁶⁸

Komisija dakle ovaj pojam određuje upućujući na težnju za općim interesom, ali ostaje nedefinirano kada se i pod kojim uvjetima pojedine aktivnosti mogu podvesti pod opći interes. Također, s pravom Zhu postavlja pitanje: tko, u kontekstu prava EU-a ima nadležnost odlučivati što čini opće interese, države članice ili EU?¹⁶⁹

3.3.1.1. Povijesni razvoj usluga od općeg interesa

¹⁶⁶ EUROPE 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A52010DC2020>

¹⁶⁷ Zanimljivim se može pokazati, a što proizlazi iz predmeta C-403/08, da je e-knjiga usluga.

¹⁶⁸ Fiedziuk, Natalia: Services of General Economic Interest and the Treaty of Lisbon: Opening Doors to a Whole New Approach or Maintaining the Status Quo, *European Law Review*, Vol. 36., br. 2., 2011., str. 225-241.; Freeman, Richard: „Competition in context: the politics of health care reform in Europe“, *International Journal for Quality in Health Care*, Vol. 10., No. 5., 1998., str. 395–401.

¹⁶⁹ Zhu, Lei: Services of General Economic Interest in EU Competition Law: Striking a Balance Between Non-economic Values and Market Competition, *T.M.C. Asser Press*, The Hague, 2020.

Komisija je u Zelenoj knjizi o službama od općeg interesa iz 2003. prikazala koncept javnih službi, razlikujući gospodarske od negospodarskih službi od općeg interesa.¹⁷⁰¹⁷¹ U ovom aktu, Komisija je sustavno koncipirala zajedničku europsku politiku službi od općeg interesa, zalažući se za kontroliranu liberalizaciju.

Bijela knjiga o službama od općeg interesa iz 2004. ukazuje kako službe trebaju biti u funkciji građana, s visokom razinom kvalitete i sigurnosti, u službi osiguravanja prava potrošača, s naglaskom na poštivanje različitosti službi i situacija, uz osiguravanje transparentnosti.¹⁷² Upravo je zadaća Bijele knjige bila utvrditi zadatke Komisije, ali i država članica u svrhu daljnjeg razvoja službi od općeg interesa.¹⁷³

Daljnji tijek događanja rezultirao je donošenjem Direktive o uslugama, 2006. godine. Kako se radi o temeljnom aktu kada su usluge u EU u pitanju, Direktiva će biti posebno analizirana. Sam pojam „usluge od općeg interesa“, SGI, u primarno pravo EU-a ušao je na temelju Protokola br. 26. o uslugama od općeg interesa, 2008. godine. Već sam naziv i uvod Protokola, koji pojašnjava odredbe iz čl. 14. UFEU-a, govori o važnosti definicije pojma usluga od općeg interesa. Tako se navode zajedničke vrijednosti Unije koje podupiru načela i uvjete koji upravljaju radom u uslugama od općeg gospodarskog interesa, SGEI-a, dok članak 2. navodi kako odredbe Ugovora ne utječu na nadležnost država članica za pružanje, naručivanje i organiziranje negospodarskih usluga od općeg interesa, NSGI. Protokol naglašava važnost visoke kvalitete usluga, imajući u vidu različitosti proizašle iz raznih geografskih, društvenih i kulturnih okruženja država članica.

Ugovor o osnivanju Europske unije koji je stupio na snagu 2009. godine ne sadržava odredbe o uslugama od općeg interesa.

¹⁷⁰ Green paper on services of general interest, *Službeni list Europske unije*, broj: C 76, 25. ožujka 2003.

¹⁷¹ Koprić Zelenu knjigu (Green Paper) definira kao dokument čija je namjena potaknuti javnu raspravu i pokrenuti proces savjetovanja o određenoj temi na europskoj razini (npr. o socijalnoj politici, jedinstvenoj valuti, telekomunikacijama), dok Bijelu knjigu (White Paper) definira kao dokument koji sadrži prijedloge djelovanja Unije u određenom području, a ponekad slijedi zelenu knjigu koja je objavljena radi pokretanja procesa konzultacija na razini EU, a to su najčešće dokumenti o dovršenju unutarnjeg tržišta, o rastu, konkurentnosti i zapošljavanju i sl.

¹⁷² White Paper on services of general interest, 12. svibnja 2004., dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/white-paper-on-services-of-general-interest.html>

¹⁷³ Koprić, loc. cit. Vidi bilješku 164

Iz Priopćenja Komisije iz 2011. (Okvir kvalitete za usluge od općeg interesa u Europi) proizlazilo bi da Komisija pod pojmom „usluge od općeg interesa“, SGI, podrazumijeva i gospodarske i negospodarske usluge.¹⁷⁴ Razvidno je dakle da Komisija tvorac ovog pojma.¹⁷⁵ Upravo u ovom dokumentu Komisija naglašava stratešku važnost usluga od općeg interesa, apostrofirajući kako usluge od općeg interesa poput obrazovanja, osposobljavanja i zapošljavanja imaju vodeću ulogu u razvoju EU-a. Priopćenje definira da su SGI u domeni nadležnosti javnih tijela država članica, ukazujući pri tomu na trend da se vršenje ovlasti u ovim uslugama sve češće povjerava privatnim pružateljima usluga, kako neprofitnim, tako i profitnim.

Staničić i Britvić Vetma ukazuju kako izraz „usluga od općeg interesa“ i „usluga od općeg gospodarskog interesa“ ne smiju biti tumačeni kao istovjetni izrazu „javna služba“, budući da potonji potječe iz francuskog upravnog prava i označava sve javne usluge ili njihove pružatelje.¹⁷⁶

Lenaerts govori o dva socio-ekonomska modela kod tumačenja pojma usluge od općeg interesa, SGI. Tako navodi ordoliberalnu poziciju, koja SGI može smatrati odstupanjem od odredaba pravila o tržišnom natjecanju. Suglasan je da, baš kao i svako odstupanje od materijalnog prava EU-a, koncept SGI treba tumačiti restriktivno jer bi u protivnom države članice bile potaknute da određene aktivnosti kvalificiraju kao SGI kako bi zaobišle obveze koje su im nametnute odredbama Ugovora. Drugi model je model koji SGI promatra kao simbol europskog socijalnog modela. Ovaj koncept, kako on to vidi, može voditi k tome da se države članice pokušavaju suprotstaviti tržišnim silama koje bi, uslijed nedostatka javne

¹⁷⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions: „A quality framework for services of general interest in Europe“, Bruxelles, 20. prosinca 2011., dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0900>

¹⁷⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions: „A quality framework for services of general interest in Europe“, Bruxelles, 20. prosinca 2011., dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0900> - „SGI su usluge koje javna tijela država članica klasificiraju kao usluge od općeg interesa i, prema tome, podliježu posebnim obvezama javnih usluga [...]. Pojam obuhvaća i gospodarske djelatnosti [...] i negospodarske usluge. Potonje ne podliježu posebnom zakonodavstvu EU-a i nisu obuhvaćene pravilima o unutarnjem tržištu i tržišnom natjecanju iz Ugovora. Neki aspekti načina na koji su te usluge organizirane mogu podliježati drugim općim pravilima Ugovora, kao što je načelo nediskriminacije“

¹⁷⁶ Staničić, Frane, Britvić Vetma, Bosiljka: Primjena Direktive o uslugama u sustavu visokog obrazovanja, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Vol. 57., No. 1., 2020., str. 157–177.

kontrole, spriječile određene skupine (npr. osobe suočene s financijskim teškoćama) od pristupa SGI-u.¹⁷⁷

Usluge od općeg interesa nisu u dosegu primjene čl. 107. UFEU-a, imajući u vidu da se odredbe pravila o državnim potporama odnose na usluge koje se tretiraju kao gospodarska djelatnost.

3.3.2. Usluge od općeg gospodarskog interesa („service of general economic interest“), (SGEI)

Sam pojam usluge od općeg gospodarskog interesa države članice nisu rabile u samim začecima EU-a, iako je upravo ovaj pojam odražavao ekonomsku stvarnost u tadašnjim državama članicama.

Definirajući ovaj pojam, Koprić se osvrće na službe koje vrše usluge od općeg gospodarskog interesa, razlikujući one koje potpadaju pod mrežnu industriju za čije je obavljanje potreban veliki sustav s osloncem na mrežnu infrastrukturu (telekomunikacije, poštanske usluge, radio, televizija, električna energija, plin, promet i sl.), i one koje se bave opskrbom vodom, zbrinjavanjem otpada i sl. Zajednička obilježja jednih i drugih su obveze javne službe, poput univerzalnosti, kontinuiteta, kvalitete, zaštite korisnika i sl.¹⁷⁸

Službe od općeg gospodarskog interesa potpadaju pod pravila o unutarnjem tržištu, a pojedine od njih i drugim, sektorskim pravilima.

Zhu upozorava na činjenicu da korištenje pojma „opći gospodarski interes“, vodi u zabludu da postoje dvije skupine općih interesa, gospodarski i negospodarski, što prema njegovom stavu nije točno jer su europske države intervenirale u ekonomiju s nizom ciljeva, kako ekonomskim, tako i neekonomskim, u isto vrijeme.¹⁷⁹

¹⁷⁷ Lenaerts, Koen: Defining the Concept of 'Services of General Interest' in Light of the 'Checks and Balances' Set Out in the EU Treaties, *Jurisprudencija: Mokslo darbu žurnalas*, Vol. 19., No. 4., 2012., str. 1247-1267.

¹⁷⁸ Koprić, loc. cit. Vidi bilješku 164

¹⁷⁹ Zhu, loc. cit. Vidi bilješku 168

Također navodi kako je definiciju dala Komisija, definirajući SGEI kao tržišne usluge koje države članice podvrgavaju posebnim obvezama javnih usluga na temelju kriterija općeg interesa.¹⁸⁰

Koprić podsjeća da je uloga službi od općeg ekonomskog interesa u osnaživanju kohezije EU-a.¹⁸¹

3.3.2.1. Povijesna pozadina SGEI

Izraz SGEI prvi je put usvojen u Rimskom ugovoru 1957. u članku 90.¹⁸² Pojam usluga od općeg gospodarskog interesa u to vrijeme nije postojao niti u jednoj državi članici.¹⁸³

Narednih 30-ak godina ovaj pojam nije bio aktivan, niti u zakonodavstvu, niti u sudskoj praksi Suda EU-a, sve do 1985. kada je Komisija objavila Bijelu knjigu, s ciljem konačne uspostave jedinstvenog unutarnjeg tržišta EU-a do konca 1992.¹⁸⁴

Komunikacija Komisije objavljena u siječnju 2001. godine istaknula je da se službe od općeg ekonomskog interesa moraju obavljati prema pravilima o unutarnjem tržištu i konkurenciji, uz poštivanje načela neutralnosti u odnosu na vlasništvo tvrtki koje pružaju usluge, slobodnog nahođenja država članica kod donošenja odluka što će smatrati službama od općeg interesa, te razmjernog ograničavanja pravila konkurencije i slobode tržišta.¹⁸⁵

U svojoj Odluci 2006/225/EZ, EK je između ostalog navela „...koncept gospodarske aktivnosti je koncept koji se razvija i dijelom je povezan s političkim izborima svake države članice“. Države članice mogu odlučiti prenijeti na poduzeća određene zadatke koji se tradicionalno smatraju unutar suverenih ovlasti država. Države članice također mogu stvoriti uvjete potrebne za osiguranje postojanja tržišta za proizvod ili uslugu koje inače ne bi

¹⁸⁰ Ibidem.

¹⁸¹ Koprić, loc. cit. Vidi bilješku 164

¹⁸² Čl. 90. glasi: 1. Države članice će, u odnosu na javna poduzeća i poduzeća kojima daju posebna ili isključiva prava ne smiju usvajati niti održavati nikakve mjere protivne ovom Ugovoru, a posebno njegovim člancima 7. i 85. do 94.; 2. Odredbe ovog Ugovora, posebice pravila o tržišnom natjecanju, primjenjuju se na trgovačka društva kojima su povjerene usluge od općeg gospodarskog interesa ili imaju karakter financijskog monopola, pod uvjetom da se primjenom tih odredaba pravno ili stvarno ne sprječavaju ispunjenje posebne zadaće koja im je dodijeljena. Na razvoj trgovine ne smije se utjecati u mjeri koja je u suprotnosti s interesima Zajednice.

¹⁸³ Zhu, loc. cit. Vidi bilješku 168

¹⁸⁴ Europska komisija: „Completing the internal market: White paper from the Commission to the European council“, Milan, 14. lipnja 1985., dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX%3A51985DC0310>

¹⁸⁵ Priopćenje Komisije o službama od općeg interesa u Europi, OJ 17, 19. 1. 2001.

postojalo. Rezultat takve državne intervencije je da dotične djelatnosti postaju gospodarske i potpadaju pod pravila tržišnog natjecanja..¹⁸⁶

Priopćenje Komisije - Popratno priopćenje o "Jedinstvenom tržištu za Europu 21. stoljeća", Usluge od općeg interesa, uključujući socijalne usluge od općeg interesa ukazuje da je razlikovanje gospodarskih od negospodarskih usluga potrebno vršiti od slučaja do slučaja, upravo radi nejasnih granica koje ovise o velikom broju faktora.¹⁸⁷

Upravo na ovu okolnost referirao se i Sud EU, kada je u predmetu *Motoe*, naveo da „kvalifikaciju djelatnosti koja spada u izvršavanje javnih ovlasti ili ekonomske djelatnosti treba provesti pojedinačno za svaku djelatnost koju obavlja dani subjekt”¹⁸⁸

Gallo međutim predlaže donošenje okvirnih direktiva koje pokrivaju različite potkategorije SGI.¹⁸⁹

U priopćenju Komisije „Okvir kvalitete za usluge od općeg interesa u Europi“ definira SGEI gospodarske aktivnosti koje zbog javne intervencije ostvaruju sveukupne rezultate u javnom dobru (kvaliteta, sigurnost, pristupačnost, jednak tretman), koje bez te intervencije ne bi ostvarivale.¹⁹⁰

¹⁸⁶ Odluka Europske komisije, od 2. ožujka 2005., Commission decision of 2 March 2005 on the aid scheme implemented by Italy for the reform of the training institutions, broj: 2006/225/EC, *Službeni list Europske unije*, broj L 81/25, par. 50

¹⁸⁷ Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions, Accompanying the Communication on „A single market for 21st century Europe“, „Services of general interest, including social services of general interest: a new European commitment“, Brussels, 20. studeni 2007., dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0725:FIN:en:PDF>

¹⁸⁸ Presuda Suda Europske unije, od 1. srpnja 2008., *Motosykletistiki Omospondia Ellados NPID (MOTOE) protiv Elliniko Dimosio*, broj: C-49/07.

¹⁸⁹ Gallo, Daniele: State Aids, Social Services and Healthcare in EU Law, *The Modernisation of State Aid for Economic and Social Development*, urednici: Nascimbene, Bruno i Di Pascale, Alessia, Springer, Cham, 2018., str. 267-314.

¹⁹⁰ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions: „Quality Framework for Services of General Interest in Europe“, 20. prosinca 2011., dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A52011DC0900>

EU je 2011. odlučila o uvjetima koji moraju biti zadovoljeni da bi državne potpore institucijama koje obavljaju službe od općeg gospodarskog interesa bile spojive s pravilima EU-a o državnim potporama.¹⁹¹

Već čl. 1. Direktive 2014/24 EU sugerira kako države članice imaju široku diskreciju odlučivanja što podrazumijevaju pod uslugama od općeg gospodarskog interesa.¹⁹² Međutim, Petersen i Olykke, analizirajući proces donošenja Direktive, ukazuju kako u prvotnim pregovorima čl. 1. nije izgledao kao što je u konačnici ugrađen u Direktivu, nego je tek kasnijim intervencijama Vijeća i Parlamenta ugrađena ova široka diskrecija država članica.

Europski parlament također je naglasio važnost razlikovanja ekonomskih i ne-ekonomskih usluga od općeg interesa.¹⁹³ Kriteriji su sljedeći: svrha aktivnosti (komercijalna ili nekomercijalna), postotak financiranja od strane javnog sektora, razina investicije, motiviranost profitom za razliku od motiva pokrivanja troškova, procjena koristi koje proizlaze iz lokalnog pribavljanja usluge za razliku od pan-europske javne nabave, jamstva socijalnih prava koja se promiču te promicanje socijalne inkluzije i integracije.

3.3.2.2. Usluge od općeg gospodarskog interesa u primarnom zakonodavstvu EU-a

Čl. 14. UFEU-a predviđa da Vijeće i Europski parlament u redovnom zakonodavnom postupku donose propise kojima definiraju načela i uvjete za pružanje, davanje i financiranje SGELI.¹⁹⁴ Pri tomu treba imati u vidu da EU dijeli nadležnost s državama članicama. Međutim, Zhu upozorava da je vrijedno pažnje preispitati koliko je stvarno nadležnosti preneseno na EU. Podsjeća i da su postojale inicijative da se na nivou zakonodavstva popišu djelatnosti

¹⁹¹ Odluka Komisije od 20. prosinca 2011. o primjeni članka 106. stavka 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na državne potpore u obliku naknade za pružanje javnih usluga koje se dodjeljuju određenim poduzetnicima kojima je povjereno obavljanje usluga od općeg gospodarskog interesa, 20. prosinca 2011., dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/ALL/?uri=CELEX:32012D0021>

¹⁹² Direktiva 2014/24/EU Europskog Parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ, *Službeni list Europske unije*, broj L 94/65.

¹⁹³ European Parliament Resolution of 13 January 2004 on the Green Paper on services of general interest [A5-0484/2003]. Parlament je zauzeo shvaćanje da neke usluge od općeg interesa, uključujući i obrazovanje, valja izuzeti iz primjene pravila o tržišnoj utakmici, § 22 Rezolucije.

¹⁹⁴ Čl. 14. UFEU-a glasi: Ne dovodeći u pitanje članak 4. Ugovora o Europskoj uniji ili članke 93., 106. i 107. ovog Ugovora, a s obzirom na značenje koje usluge od općeg gospodarskog interesa imaju kao dio zajedničkih vrijednosti Unije, kao i na njihovu ulogu u promicanju socijalne i teritorijalne kohezije, Unija i države članice, svaka u okviru svojih ovlasti i u okviru područja primjene Ugovorâ, vode računa o tome da se takve usluge odvijaju na temelju načela i uvjeta, osobito gospodarskih i financijskih, koji im omogućuju ispunjavanje njihovih zadataka. Europski parlament i Vijeće, uredbama, u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom utvrđuju ta načela i postavljaju te uvjete, ne dovodeći pritom u pitanje nadležnost država članica da, u skladu s Ugovorima pružaju, naručuju i financiraju takve usluge.

koje bi bile usluge od općeg gospodarskog interesa, što je Komisije otklonila, uz obrazloženje da je opći gospodarski interes koncept u dinamičnom razvoju¹⁹⁵

Pored navedenog članka UFEU-a, isti ugovor u čl. 106. st. 2. regulira da poduzetnik koji se bavi SGEI podliježe pravilima o tržišnom natjecanju.¹⁹⁶ Dakle, pravna stečevina EU-a ne daje definiciju pojma usluga od općeg gospodarskog interesa. Slijedom navedenog, na državama članicama je da pojedine usluge svrstaju pod ovaj pojam.

Primjena čl. 106. UFEU-a izazvala je niz kontroverzi. Naime, države članice imale su monopole nad pojedinim gospodarskim djelatnostima, kao što su telekomunikacije, poštanske usluge, promet i sl., što je suprotno pravilima tržišnog natjecanja. Upravo ova situacija nagnala je EK na poduzimanje koraka ka otvaranju ovih sektora tržišnom natjecanju, što je dovelo do napetosti između EK i država članica. Sud EU je tijekom 1991. god. donio niz presuda kojima tumači čl. 106. tako da monopol država članica nad pojedinim sektorima čini kršenje tržišnog natjecanja.¹⁹⁷

Članak 36. Povelje definira pravo na pristup SGEI-u, međutim, ne definira sam pojam SGEI.¹⁹⁸

EK ovo pravda činjenicom da se pojam može mijenjati tijekom vremena, tako da ono što danas nije tržišna djelatnost može u budućnosti postati, ovisno o političkom izboru i gospodarskom razvoju.¹⁹⁹

¹⁹⁵ Zhu, loc. cit. Vidi bilješku 168

¹⁹⁶ Čl. 106. UFEU-a glasi: (1) U slučaju javnih poduzeća i poduzeća kojima države članice dodjeljuju posebna ili isključiva prava, države članice ne smiju donositi ni ostaviti na snazi mjere koje su u suprotnosti s pravilima sadržanima u Ugovorima, osobito s pravilima predviđenima člankom 18. i člancima od 101. do 109. (2) Poduzeća kojima je povjereno obavljanje usluga od općega gospodarskog interesa ili koja su po svojoj naravi monopoli koji ostvaruju prihod, podliježu pravilima sadržanima u Ugovorima, a osobito pravilima o tržišnom natjecanju, i to u mjeri u kojoj primjena takvih pravila ne sprečava, de iure ili de facto, obavljanje posebnih zadaća koje su im povjerene. Na razvoj trgovine ne smije se utjecati u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno interesima Unije. (3) Primjenu odredaba ovog članka osigurava Komisija koja, prema potrebi, upućuje odgovarajuće direktive ili odluke državama članicama.

¹⁹⁷ Presuda Suda Europske unije, od 23. travnja 1991., *Klaus Höfner and Fritz Elser v Macrotron GmbH*, broj: C-41/90.

¹⁹⁸ Čl. 36. Povelje EU o temeljnim pravima glasi: Radi promicanja socijalne i teritorijalne kohezije Unije, ona priznaje i poštuje pristup službama od općeg gospodarskog interesa kako je predviđeno nacionalnim zakonodavstvima i praksom te u skladu s Ugovorima.

¹⁹⁹ Communication from the Commission on the application of the European Union State aid rules to compensation granted for the provision of services of general economic interest, 2012/C 8/02, *Službeni list Europske unije*, broj C 8/4.

Szyszczak ističe da je prekretnica u definiranju javnih usluga u EU-u bio predmet *Altmark*²⁰⁰²⁰¹, kojemu je dodatnu snagu dala Komisija svojim daljnjim tumačenjem.²⁰² Navodi kako je modernizacija pojma usluga od općeg gospodarskog interesa uslijedila s novim pravilima o javnoj nabavi, u Direktivi 2014/25²⁰³. Nadalje poentira da je pitanje gospodarske ili negospodarske prirode pojedine aktivnosti od izravnog utjecaja na nadležnost EU-a nad tom djelatnošću, navodeći kao izazove koje pri tome stoje na Komisiji: kontinuirano analizirati aktivnosti koje pojedine države članice karakteriziraju kao SGEI ili NSGI, s obzirom na promjene na tržištu i prekograničnu trgovinu. Drugi izazov se odnosi na evoluciju i egzistiranje novih djelatnosti, te kao treće, kada su pojedine djelatnosti subvencionirane od strane države jer su dio dužnosti države (obrazovanje, zdravstvo i sl.)²⁰⁴

Pitanje državnih potpora u svezi s obrazovanjem Sud EU analizirao je predmetu *Montessori*²⁰⁵ u kojem je navedeno da subjekt mora dokazati da se bavi negospodarskom djelatnošću, međutim, u poreznom talijanskom sustavu nije bila moguća kombinacija gospodarske i negospodarske djelatnosti. Ukratko, predmet se tiče talijanskih općinskih poreza i prava pojedinih negospodarskih subjekata na porezna izuzeća.²⁰⁶

²⁰⁰ Presuda Suda Europske unije, od 24. lipnja 2003., *Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, and Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht*, broj: C-280/00.

²⁰¹ O sadržaju i značenju predmeta više *infra*

²⁰² Szyszczak, Erika: Services of General Economic Interest, *The Modernisation of State Aid for Economic and Social Development*, urednici: Nascimbene, Bruno i Di Pascale, Alessia, Springer, Cham, 2018., str. 91-122.

²⁰³ Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ, *Službeni list Europske unije*, broj L 94, vidi čl. 12., koji je kodificirao sudsku praksu i razjasnio razliku pravila o izuzeću od pravila o nabavi za javna poduzeća.

²⁰⁴ Szyszczak, loc. cit. Vidi bilješku 201

²⁰⁵ Presuda Suda Europske unije, od 6. studenog 2018., *Scuola Elementare Maria Montessori Srl v European Commission, European Commission v Scuola Elementare Maria Montessori Srl and European Commission v Pietro Ferracci*, broj: C-622/16.

²⁰⁶ Talijanska škola 2006. godine obratila se Komisiji smatrajući da izmjene koje je Italija napravila u pogledu primjene nacionalnog režima koji se odnosi na općinski porez na nekretnine (dalje: ICI) predstavljaju državnu potporu koja nije u skladu sa zajedničkim tržištem prema čl. 87. Ugovora o EZ-u. Podnositelji su se ponovno obratili Komisiji, ističući da izuzeće ICI-ja za nekomercijalne subjekte nije u skladu sa čl. 87. Ugovora o EZ-u, čak i nakon izmjena talijanskog zakona. Osim toga, tvrde da, za razliku od ostalih subjekata, crkvene zajednice i amaterski klubovi su nekomercijalni subjekti, slijedom čega su isti u prednosti glede poreza jer im je dana mogućnost da zadrže status nekomercijalnih subjekata. Nezadovoljan razvojem događaja, podnositelj je podnio tužbu Sudu za poništenje odluke Komisije, nakon čega je Komisija otvorila službeni ispitni postupak. Talijanska tijela su nakon toga obavijestila Komisiju o namjeri donošenja novih propisa o općinskom porezu na nekretnine i da će od 1. siječnja 2012. izuzeće od ICI-ja zamijeniti izuzećem predviđenim novim režimom koji se odnosi jedinstveni općinski porez (dalje: IMU). Novi propisi ograničavaju izuzeće od IMU-a na specifične aktivnosti koje provode nekomercijalni subjekti „pod nekomercijalnim uvjetima“ i također predviđaju pravila koja dopuštaju razmjerno plaćanje IMU-a kada se ista nekretnina koristi za komercijalne i nekomercijalne djelatnosti. Komisija je 2012. donijela odluku o državnim potporama – režim koji se odnosi na izuzeće od općinskog poreza na nekretnine korištene u posebne svrhe dodijeljene nekomercijalnim subjektima koje provodi Italija, a čiji je jedini primatelj bila Talijanska Republika. Komisija je odlukom tvrdila da izuzeće dodijeljeno nekomercijalnim subjektima koji u svojim nekretninama obavljaju posebne aktivnosti u okviru režima ICI-ja predstavlja državnu potporu koja nije u skladu s unutarnjim tržištem i koju Italija nezakonito provodi, kršeći čl. 108. st. 3. UFEU-a.

Presuda je značajna po tome što je Sud EU prvi put dao za pravo konkurentima da osporavaju odluku Komisije u svezi s potporama, odlučivši da se radi o nezakonitoj potpori kada su određeni nekomercijalni subjekti oslobođeni plaćanja općinskog poreza (koja nije bila prijavljena), nespojivoj s unutarnjim tržištem.

3.3.3. Negospodarske usluge od općeg interesa („non economic service“) NSGI

Negospodarske usluge od općeg interesa, NSGI navode se u Protokolu 26. o uslugama od općeg interesa, u kontekstu da odredbe UFEU-a ne utječu na nadležnost država članica u pružanju, naručivanju i organiziranju NSGI.²⁰⁷

Kada se radi o uslugama od općeg interesa, pri čemu je pružanje usluga na bazi solidarnosti i podložno je javnoj kontroli, odnosno, služba koja pruža ovu vrstu usluga povezana je s vršenjem državnih prerogativa i s ispunjavanjem odgovornosti države prema stanovništvu, ne možemo govoriti o gospodarskim aktivnostima, slijedom čega je usluga definirana kao negospodarska usluga od općeg interesa- non economic service.

Radi se u uslugama koje nisu temeljene na komercijalnoj osnovi. Iako su ove usluge izuzete od pravila o unutarnjem tržištu, temeljna načela prava EU-a se itekako primjenjuju (pravila o nediskriminaciji, transparentnosti, odredbe o državljanstvu i sl.). Neekonomске usluge mogu pružati javnopravne, ali i privatnopravne institucije.

Direktiva 2014/24 EU, u čl. 1. ističe da negospodarske usluge od općeg interesa trebaju biti isključene iz njezine primjene.²⁰⁸

Smatrajući da je to nemoguće, Komisija u odluci nije naredila Talijanskoj Republici da povрати nezakonitu potporu. Osim toga, Komisija je utvrdila da ni talijanski propisi s izuzećem predviđenim IMU ne predstavljaju državnu potporu u smislu čl. 107. st. 1. UFEU-a. Dijelom tužbenog zahtjeva (analizira se samo dio koji je važan za konkretnu temu) tužitelj navodi da je Komisija prekršila odredbe UFEU-a jer je smatrala da čl. 149. st. 4. TUIR-a ne predstavlja državnu potporu u smislu UFEU-a. Sud je zaključio kako se za crkvene subjekte ne može uspostaviti trajan status nekomercijalnog subjekta te da je Komisija imala pravo smatrati da mjera predviđena čl. 149. st. 4. TUIR-a nije dodijelila nikakvu selektivnu prednost crkvenim subjektima i da takva odredba slijedom toga ne predstavlja državnu potporu. Također, dijelom tužbenog zahtjeva tužitelj navodi da je Komisija prekršila odredbe UFEU-a jer je smatrala da čl. 149. st. 4. TUIR-a ne predstavlja državnu potporu u smislu UFEU-a. Sud je zaključio kako se za crkvene subjekte ne može uspostaviti trajan status nekomercijalnog subjekta te da je Komisija imala pravo smatrati da mjera predviđena čl. 149. st. 4. TUIR-a nije dodijelila nikakvu selektivnu prednost crkvenim subjektima i da takva odredba slijedom toga ne predstavlja državnu potporu.

²⁰⁷ Protokol (br. 26) o uslugama od općeg interesa, *Službeni list Europske unije*, broj: C 202/307

Bartha navodi kako nije jednostavno unaprijed odrediti popis usluga koje bi *a priori* ulazile u ovu kategoriju, slijedom čega postoji tzv. siva zona, posebno u području zdravstva, obrazovanja i sl.²⁰⁹

Međutim, kako s pravom ističe Lenaerts, načelo solidarnosti na kojem se temelji NSGI isključuje primjenu odredaba Ugovora koje se tiču pravila o tržišnom natjecanju, međutim, ne i primjenu odredaba o slobodnom kretanju i državljanstvu.²¹⁰

Szyszczak također slično ukazuje da, iako negospodarske usluge od općeg interesa ne podliježu tržišnim zakonima EU-a, iste mogu podlijevati drugim općim načelima Ugovora, kao što je načelo nediskriminacije, a također odredbama o državljanstvu, čl. 18. i 21. UFEU-a.²¹¹

3.3.4. Socijalne usluge od općeg interesa- („social service of general interest“) SSGI

Socijalne usluge od općeg interesa- „social service of general interest“ SSGI nisu uključene u primarno pravo EU-a, stoga je zadaća institucija EU, ali i nacionalnih zakonodavnih tijela država članica definirati ovaj pojam, pri tomu imajući u vidu definicije gore navedenih pojmova usluga, utvrđene Ugovorima, Protokolu 26. i Povelji EU-a o temeljnim pravima.

Socijalne usluge od općeg interesa mogu biti gospodarske i negospodarske prirode.

Kada je riječ o SSGI, treba poći od čl. 9. UFEU-a koji ima klauzulu socijalne zaštite, s ciljem isticanja socijalnog aspekta europskih integracija.^{212 213}

Priopćenje pod nazivom „Provedba Lisabonskog programa Zajednice: Socijalne usluge od općeg interesa u Europskoj uniji“ nastavak je Bijele knjige o uslugama od općeg interesa. Naime, uviđajući da su upravo socijalne usluge od općeg interesa važne za socijalnu koheziju

²⁰⁸ Direktiva 2014/24/EU Europskog Parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ, *Službeni list Europske unije*, broj L 94/65

²⁰⁹ Bartha, Ildiko: Protected by Monopolies? Access to Services of General Interests on the EU Internal Market, *Public goods & governance*, Vol. 5., No. 1., 2020., str. 37–58.

²¹⁰ Lenaerts, loc. cit. Vidi bilješku 176

²¹¹ Szyszczak, loc. cit. Vidi bilješku 201

²¹² Čl. 9. UFEU-a navodi: „Pri utvrđivanju i provedbi svojih politika i aktivnosti, Unija uzima u obzir zahtjeve povezane s promicanjem visoke razine zapošljavanja, jamstvom dostatne socijalne zaštite, borbom protiv društvene isključenosti te visokom razinom obrazovanja, osposobljavanja i zaštite zdravlja ljudi“.

²¹³ Predmet Suda Europske unije, *Vitor Manuel dos Santos Palhota and Others*, broj C-515/08, Mišljenje nezavisnog odvjetka Sruez Villalón od 5. svibnja 2010., par. 51.

EU-a, priopćenje podsjeća da DČ definiraju obveze i misije ovih usluga, ali napominjući da su pri tome ograničene pravilima uspostavljenim na razni Unije, poštujući transparentnost te ne zlorabeći pojam općeg interesa. Priopćenje u pokušaju da ovu vrstu usluga pobliže definira unutar usluga od općeg interesa, ističe da se radi o uslugama, koje uz zdravstvene usluge koje nisu obuhvaćene priopćenjem, čine dvije kategorije socijalnih usluga: zakonski i dopunski sustav socijalne sigurnosti povezan sa zdravljem, starenjem, nesrećama na radu, nezaposlenošću, umirovljenjem i invalidnošću te druge usluge koje bi se odnosile na potporu osobama u osobnim krizama (financijskim, ovisničkim i sl.), socijalno slabije situiranim osobama (pomoć oko integracije u društvo, stanovanje i sl.). Ove usluge počivaju na načelima solidarnosti, sveobuhvatnosti, neprofitabilnosti, dobrovoljnosti i sl.²¹⁴

Javno-privatna partnerstva često su instrument SSGI, ali trebaju biti jasno definirana.

Nužno je u svakom slučaju poštivati pravo Unije, opća načela, slobodu pružanja usluga i slobodu poslovnog nastana.

Priopćenje Komisije Popratno priopćenje o "Jedinstvenom tržištu za Europu 21. stoljeća", Usluge od općeg interesa, uključujući socijalne usluge od općeg interesa ističe kako su ove usluge namijenjene za postizanje sljedećih ciljeva: usmjerene su na postizanje vitalnih ljudskih potreba ranjivih skupina, usmjerene su na nediskriminaciju i koheziju, ravnopravnost i bolji standard života.²¹⁵

Prema stavu Komisije iz Komunikacije iz 2011., SSGI može uključivati „programe socijalne sigurnosti koji pokrivaju glavne rizike života i niz drugih bitnih usluga koje se pružaju izravno osobi, a koje imaju preventivnu i društveno kohezivnu/ uključivu ulogu”²¹⁶

²¹⁴ Europska komisija: Priopćenje „Implementing the Community Lisbon programme: Social services of general interest in the European Union“, 26. travnja 2006., dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0177:FIN:EN:PDF>

²¹⁵ Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions, Accompanying the Communication on „A single market for 21st century Europe“, „Services of general interest, including social services of general interest: a new European commitment“, Brussels, 20. studeni 2007., dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0725:FIN:en:PDF>

²¹⁶ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions: „A quality framework for services of general interest in Europe“, Bruxelles, 20. prosinca 2011., dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0900>

Kako bismo jasno odredili stav Komisije prema SSEI važno je konzultirati Odluku iz 2011.²¹⁷

Lenaerts ukazuje da predmetna Odluka tretira SSEI kao uslugu sa specifičnim karakteristikama koja mora biti precizno definirana, poduzetnik korisnik naknade za javnu uslugu mora biti ovlašten za pružanje usluge, a naknada ne smije voditi u prekomjernu kompenzaciju. Obrazlaže da kod vaganja je li naknada za javnu uslugu državna potpora, odlučan je čl. 9. UFEU-a, kao horizontalna klauzula socijalne zaštite, čija odredba treba biti ispoštovana prilikom tumačenja četiri uvjeta iz predmeta *Altmark*²¹⁸, kod tumačenja Odluke iz 2011. te prilikom odstupanja od pravila o državnoj potpori iz čl. 107. UFEU-a.²¹⁹

Kao što ističu Goldner Lang i Petrović, za razvoj pojma socijalne usluge od općeg interes zaslužna je EK, napose kroz Okvir za kvalitetu usluga od općeg interesa u EU-u. Ovi autori definiraju socijalne usluge od općeg interesa kao usluge temeljene na načelu solidarnosti i jednakog pristupa uslugama, ističući kako ove usluge uključuju sustave socijalne sigurnosti i Goldner Lang i Petrović ukazuju kako se tržišta socijalnih usluga u velikoj mjeri liberaliziraju, slijedom čega socijalne usluge postaju dostupne za tržišne aktere te sličnije klasičnim djelatnostima na koje se tržišne slobodne nesporno primjenjuju.²²⁰

3.4. Usluge u Direktivi o uslugama

Kao što je iz dosadašnjeg izlaganja vidljivo, usluge su važna tema europskih integracija, a često i kamen spoticanja u pravnoj praksi, ali i teoriji.

²¹⁷ Odluka Komisije od 20. prosinca 2011. o primjeni članka 106. stavka 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na državne potpore u obliku naknade za pružanje javnih usluga koje se dodjeljuju određenim poduzetnicima kojima je povjereno obavljanje usluga od općeg gospodarskog interesa, 20. prosinca 2011., dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/ALL/?uri=CELEX:32012D0021>

²¹⁸ Prema uvodnoj izjavi iz Odluka Komisije 2012/21/EU: U svojoj presudi u predmetu *Altmark*, Sud je odlučio da naknada za obavljanje usluge od općeg gospodarskog interesa ne predstavlja državnu potporu u smislu članka 107. Ugovora pod uvjetom da su istodobno (kumulativno) ispunjena četiri kriterija. Prvo, poduzetniku koji prima naknadu moraju zaista biti povjerene obveze pružanja javnih usluga i te obveze moraju biti jasno određene. Drugo, parametri na temelju kojih se izračunava naknada moraju biti utvrđeni unaprijed, na objektivan i transparentan način. Treće, naknada ne smije premašiti iznos neophodan za pokrivanje svih ili dijela troškova koji su nastali pri izvršenju obveze javne usluge, uzimajući u obzir relevantne prihode i razumnu dobit. Konačno, ako u konkretnom slučaju poduzetnik kojem je povjereno izvršenje obveze pružanja javne usluge nije izabran na temelju postupka javnog natječaja koji bi omogućio izbor ponuditelja koji bi takve usluge mogao pružiti po najpovoljnijim uvjetima za zajednicu, visina potrebne naknade mora se odrediti na temelju analize troškova koje bi imao tipičan poduzetnik, kojim se dobro upravlja i koji ima odgovarajuća potrebna sredstva.“

²¹⁹ Lenaerts, loc. cit. Vidi bilješku 176

²²⁰ Goldner Lang, Iris i Petrović, Luka: Primjena pravila unutarnjeg tržišta Europske unije na socijalne usluge od općeg interesa, Službe od općeg interesa u pravu i politici Europske unije i njihov utjecaj na Republiku Hrvatsku, urednik: Barbić, Jakša, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2021., str. 57–71.

Naime, tržišne slobode, od kojih je sloboda kretanja usluga jedna od četiri osnovne slobode, temelj su Europske unije. Odredbe UFEU-a koje se odnose na slobodu kretanja usluga naslanjaju se na odredbe Općeg ugovora o trgovini i uslugama (GATS).²²¹ UFEU slobodu kretanja usluga definira kroz slobodu poslovnog nastana (u GATS-u-poslovna prisutnost) i slobodu pružanja usluga u užem smislu.²²²

U pravilu, da bi govorili o slobodi kretanja usluga u pravu EU-a, nužno je da se radi o prekograničnom elementu, odnosno mora se raditi o problematici u kojoj sudjeluju najmanje dvije države.²²³ Tako će se raditi o situacijama kada pružatelj usluge odlazi pružiti uslugu u drugu DČ, kada primatelj usluge odlazi u drugu državu članicu kako bi primio uslugu te u slučaju kada samo usluga „putuje“, a i primatelj i davatelj usluge ostaju u svojim matičnim državama.

Sam pojam „usluga“ definiran je čl. 57. UFEU-a te se tako navodi da se mora raditi o pružanju usluge uz naknadu. Čapeta i Rodin ukazuju kako je Sud EU još davne 1974. dodatno razradio kada se i pod kojim uvjetima usluga ima smatrati uslugom u smislu unutarnjeg tržišta EU-a, pri čemu nije od odlučnog interesa radi li se o državi kao davatelju usluge ili o neprofitnoj organizaciji.²²⁴

Sloboda kretanja usluga ima supsidijarni karakter, što podrazumijeva da ako je neku situaciju moguće podvesti pod pravila o drugim tržišnim slobodama (slobodi kretanja roba, osoba i kapitala), pravila o slobodi pružanja usluga bit će podređena pravilima o ovim slobodama.

EU je odlučila pitanje usluga urediti sekundarnim zakonodavstvom te je 2006. usvojena Direktiva o uslugama.²²⁵

²²¹ Opći ugovor o trgovini i uslugama (GATS) je ugovor Svjetske trgovine organizacije (WTO), koji je stupio na snagu 1995.

²²² Razlučivanje pojmova poslovnog nastana i pružanja usluga u užem smislu Sud EU prikazao je još u svojoj odluci Gebhard, C-55/94. Tako je pravo poslovnog nastana definirano pravo pokretanja i obavljanja djelatnosti kao samozaposlena osoba na području druge DČ, kao i pravo osnivanja i upravljanja poduzeća. Ukoliko pak pružatelj usluge preseli u drugu državu članicu, onda govorimo o obavljanju djelatnosti na privremenoj osnovi.

²²³ Ponekad prekogranični element neće biti nužan, o tome više u nastavku.

²²⁴ Više u Čapeta, Tamara i Rodin, Siniša: Osnove prava Europske unije, Narodne Novine, Zagreb, 2018., str. 150.

²²⁵ Direktiva 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu, *Službeni list Europske unije*, broj L 376/36.

Začeci ideje o uređenju ove tematike na razini zakonodavstva datiraju još iz 1997. Naime, EK je sačinila Akcijski plan za jedinstveno tržište, s ciljem integracije tržišta i uklanjanjem prepreka koje stoje na putu tom cilju.²²⁶ Iz Izvješća Komisije iz srpnja 2002. razvidno je bilo kako su prepreke na unutarnjem tržištu kočnica razvoju i konkurentnosti EU-a.²²⁷

3.4.1. Pregovori do stupanja na snagu Direktive u uslugama

Na Samitu Europskog vijeća u Lisabonu 2000. postavljen je cilj da EU do 2010. postane „najkonkurentnije i na znanju temeljeno gospodarstvo u svijetu“, upravo liberalizacijom tržišta te širenjem polja usluga koje će podlijegati slobodnoj trgovini unutar EU-a.

Upravo je iz Izvješća Komisije iz srpnja 2002. razvidno da su prepreke na unutarnjem tržištu kočnica razvoju i konkurentnosti EU-u.²²⁸ Rezultati zapažanja Europskog povjerenika za unutarnje tržište, Fritsa Bolkesteina, zaduženog za mapiranje prepreka slobodi pružanja usluga, sažeti su u „Izvješću o preprekama“ te su poslužili za nacrt Direktive o uslugama koja se kasnije kolokvijalno i zove po istomu, Bolkesteinova direktiva.²²⁹

Prvotni prijedlog Direktive o uslugama datira iz 2004. Dio prijedloga o tome da se slobodno kretanje usluga temelji na načelu zemlje porijekla (pružatelj usluge pridržava se propisa zemlje u kojoj ima poslovni nastan) nije naišao na odobravanje Europskog parlamenta. Prijedlog direktive također je osuđivan od strane sindikata država članica, kao i Europskog sindikalnog pokreta, da bi konačno tekst Direktive o uslugama bio usvojen 2006.

²²⁶ Europska komisija, Commission Communication of 4 June 1997 to the European Council - Action plan for the single market, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A170002>

²²⁷ Europska komisija, Report from the Commission to the Council and the European parliament on the state of the internal market for services presented under the first stage of the Internal Market Strategy for Services, Brussels, 30. srpnja 2002., dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52002DC0441>

²²⁸ Europska komisija, Report from the Commission to the Council and the European parliament on the state of the internal market for services presented under the first stage of the Internal Market Strategy for Services, Brussels, 30. srpnja 2002., dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52002DC0441>

²²⁹ Europska komisija, Report from the Commission to the Council and the European parliament on the state of the internal market for services presented under the first stage of the Internal Market Strategy for Services, Brussels, 30. srpnja 2002., dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52002DC0441>

EU Parlament i Vijeće ministra imali su različita viđenja o tomu koje djelatnosti trebaju biti isključene iz Direktive o uslugama, što je na kraju rezultiralo kompromisnim rješenjima.²³⁰

Direktiva 123/2006 o uslugama na unutarnjem tržištu potpisana je u Strassbourgu 2006.²³¹

Kako Rodin navodi, Direktiva nije uperena u harmonizaciju nacionalnog prava na ovom području, tek je instrument negativne integracije koji pokušava uravnotežiti odredbe UFEU-a koje se tiču unutarnjeg tržišta te relaksirati napetosti između sudionika odnosan koji se temelje na uslugama.²³²

3.4.2. Dvojbe

U Direktivi se navodi čitav niz gospodarskih djelatnosti na koje se ista ne primjenjuje. Tako su navedene negospodarske usluge od općeg interesa, financijske usluge, elektroničke komunikacije, usluge agencija za privremeno zapošljavanje, zdravstvene usluge, audiovizualne usluge, kockanje, djelatnosti povezane s izvršavanjem službenih ovlasti, socijalne usluge, usluge privatnog osiguranja, usluge javnih bilježnika i ovrhovoditelja te oporezivanje. Direktiva se također ne odnosi na zakonodavstvo država članica o socijalnoj sigurnosti.

Kao što je razvidno, obrazovanje nije izrijekom isključeno iz primjene Direktive. Indikativno je da je tijekom pregovaranja oko sadržaja Direktive, Europski sindikalni odbora za obrazovanja, ETUCE, inzistirao da obrazovanje izrijekom bude isključeno od primjene Direktive, o čemu će više govora biti u nastavku.²³³

²³⁰ Europska komisija, Report from the Commission to the Council and the European parliament on the state of the internal market for services presented under the first stage of the Internal Market Strategy for Services, Brussels, 30. srpnja 2002., dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52002DC0441>

²³¹ Direktiva 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu, *Službeni list Europske unije*, broj L 376/36

²³² Rodin, S.: Direktiva Europske unije 123/2006. o uslugama – doseg i opravdanja, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, Vol. 59, No. 1, str. 33-61.

²³³ European trade union committee for education, ETUCE Statement on the European Commission's amended proposal for a Services Directive of 4 April 2006, dostpno na: https://www.csee-etuice.org/images/Statements2014/statement_servicesdirective_may2006.pdf

Da je primjena Direktive izazivala i daljnje dvojbe, jasno ukazuje činjenica da je već 2007. donesen Priručnik za primjenu Direktive.²³⁴

Priručnik je zamišljen kao neobvezujuća tehnička pomoć Komisije državama članicama u provedbi Direktive, građen na temelju suradnje Komisije i samih država članica. Njime se ukazuje da djelatnosti koje su isključne iz primjene Direktive i nadalje su obuhvaćene pravilima slobode poslovnog nastana i slobodom pružanja usluga, zakonodavstvo država članica mora biti u skladu s odredbama osnivačkim ugovora te načelima Suda EU-a razvijenim na temelju primjene tih odredaba.

Priručnik navodi primjerice djelatnosti na koje se Direktiva ima primjenjivati u koje, između ostalih, ubraja i usluge osposobljavanja i obrazovanja.²³⁵

Zaključno, Priručnik ukazuje da države članice neće moći sve usluge u određenom području smatrati negospodarskim uslugama od općeg interesa.

3.4.3. Usluge kroz praksu Suda EU-a

Dio unutarnjeg tržišta svakako čini sloboda kretanja usluga. Stoga svaki predmet čiji se pravni temelj može naći u spektru unutarnjeg tržišta vodi u potencijalni angažman Suda EU-a.

Na povjerenje građana EU-a u pravosudni sustav u mnogome utječe upravo Sud EU. Aktivnost Komisije na zakonodavnom polju uvelike ovisi o Sudu EU-a. Za SGI u tom

²³⁴ Europska komisija, Handbook on implementation of the services directive, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2007., dostupno na: <https://www.economy-ni.gov.uk/sites/default/files/publications/deti/services-directive-handbook.pdf>

²³⁵ Europska komisija, Handbook on implementation of the services directive, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2007., dostupno na: <https://www.economy-ni.gov.uk/sites/default/files/publications/deti/services-directive-handbook.pdf>, „...države članice će morati osigurati da se pravila Direktive o uslugama primjenjuju na širok raspon aktivnosti, bilo da se pružaju poduzećima ili potrošačima. Bez iscrpnosti, sljedeće se može navesti kao primjeri usluga obuhvaćenih Direktivom: aktivnosti većina reguliranih profesija (kao što su pravni i fiskalni savjetnici, arhitekti, inženjeri, računovođe, geodeti), obrtnici, poslovne usluge (kao što su održavanje ureda, savjetovanje o upravljanju, organizacija događaja, naplata dugova, usluge oglašavanja i zapošljavanja), distributivne trgovine (uključujući maloprodaju i veleprodaju roba i usluga), usluge u području turizma (kao što su usluge putničkih agencija), usluge za slobodno vrijeme (kao što su usluge sportskih centara i zabavnih parkova), građevinske usluge, usluge u područje postavljanja i održavanja opreme, informacijske usluge (kao što su web portali, djelatnosti novinskih agencija, izdavaštvo, djelatnosti računalnog programiranja), usluge smještaja i prehrane (kao što su hoteli, restorani, catering usluge), usluge u području osposobljavanja i usluge obrazovanja, iznajmljivanja (uključujući iznajmljivanje automobila) i leasinga, usluge nekretnina, usluge certificiranja i testiranja, usluge podrške kućanstvu (kao što su usluge čišćenja, privatne dadilje ili usluge vrtlarstva).

kontekstu vrlo je značajna već spominjana presuda *Altmark* kojom je Sud EU utvrdio da posebne obveze javnih usluga nisu obuhvaćene čl. 107. st. 1. UFEU-a.²³⁶

Sud je išao tako daleko da je konstatirao kako pojam *usluga* obuhvaća sve usluge koje nisu obuhvaćene drugim slobodama, a sve kako bi sve gospodarske djelatnosti bile obuhvaćene pojmom temeljenih sloboda.²³⁷

Sud je tako utvrdio da granicu između gospodarskih i negospodarskih djelatnosti čini odgovor na pitanje radi li se o poduzetniku u smislu pravila tržišnog natjecanja. Predmet *Hofner* odnosio se na pitanje vrste javne usluge službe za zapošljavanje, koja je bila netržišno orijentirana, usluga je bila besplatna i temeljila se na obveznim doprinosima. Prema njemačkom zakonodavstvu, služba za zapošljavanje imala je monopol za posredovanje kod zapošljavanja, a eventualni ugovori s drugim agencijama bili bi ništetni. Hofner je sklopio naplatni ugovor o posredovanju za zapošljavanje s drugom tvrtkom koja posluje po tržišnim principima. Sud se nije upustio u detaljnu analizu razlikovanja gospodarskih od

²³⁶ U prvom dijelu prethodnog pitanja nacionalni sud u biti pita potpadaju li subvencije namijenjene nadoknadi manjka u pružanju usluga gradskog, prigradskog ili regionalnog prijevoza pod čl. 92. st. 1. Ugovora u svim okolnostima. Sud EU u konačnici tumači da mora biti da uvjet za primjenu čl. 92. st. 1. Ugovora da potpora mora biti takva da utječe na trgovinu između država članica ne ovisi o lokalnom ili regionalnog karakteru isporučenih usluga prijevoza ili na razini dotičnog područja djelatnosti. Međutim, javne subvencije namijenjene omogućavanju pružanja usluga gradskog, prigradskog ili regionalnog redovnog prijevoza nisu obuhvaćene tom odredbom kada se takve subvencije trebaju smatrati naknadom za usluge koje pružaju poduzeća primatelji kako bi ispunila obveze javnih usluga. U svrhu primjene tog kriterija; prvo, poduzeće primatelj zapravo mora ispunjavati obveze javnih usluga i te su obveze jasno definirane; drugo, parametri na temelju kojih se izračunava naknada prethodno su utvrđeni na objektivni i transparentan način; treće, naknada ne premašuje ono što je potrebno za pokrivanje svih ili dijela troškova nastalih u ispunjavanju obveza javne usluge, uzimajući u obzir relevantne primitke i razumnu dobit za ispunjavanje tih obveza; četvrto, ako se u postupku javne nabave ne izabere poduzeće koje će ispunjavati obveze javne usluge, razina potrebne naknade određena je na temelju analize troškova koje tipično poduzeće, dobro vođeno i adekvatno opskrbljeno sredstvima prijevoza kako bi mogli ispuniti potrebne zahtjeve javne usluge, nastali u ispunjavanju tih obveza, uzimajući u obzir relevantne prihode i razumnu dobit za ispunjavanje obveza. Drugim dijelom prethodnog pitanja, nacionalni sud u biti pita može li se čl. 77. Ugovora primijeniti na javne subvencije kojima se nadoknađuju dodatni troškovi nastali u izvršavanju obveza javnih usluga bez uzimanja u obzir Uredbe br. 1191/69. Čl. 77. Ugovora o EZ-u propisuje da su pomoći koje zadovoljavaju potrebe koordinacije prijevoza ili predstavljaju naknadu za izvršenje određenih obveza svojstvenih konceptu javne usluge sukladne s Ugovorom. Naime, treba naglasiti da bi, ako ne postoji propis primjenjiv na predmet u glavnom postupku, trebalo ispitati potpadaju li subvencije iz glavnog postupka pod odredbe Ugovora o državnim potporama. Sud EU u konačnici tumači da se čl. 77 Ugovora ne može primijeniti na javne subvencije kojima se nadoknađuju dodatni troškovi nastali u izvršavanju obveza javnih usluga bez uzimanja u obzir uredbe br. 1191/69. Trećim dijelom prethodnog pitanja nacionalni sud u biti pita može li se Uredba br. 1191/69 tumačiti tako da dopušta državi članici da ne primjenjuje regulaciju na obavljanje usluga gradskog, prigradskog ili regionalnog linijskog prijevoza koji nužno ovisi o javnim subvencijama te ograničiti njegovu primjenu na slučajeve kada pružanje odgovarajuće usluge prijevoza nije moguće na drugi način. Sud EU najprije mora utvrditi nameće li Uredba br. 1191/69 obvezujuća pravila kojih se države članice moraju pridržavati kada razmatraju nametanje obveza javnih usluga u sektoru kopnenog prometa. I iz preambule i iz dijela te Uredbe jasno proizlazi da ona doista nameće obvezujuća pravila za države članice. Sud EU navodi da se Uredba br. 1191/69 mora tumačiti tako da dopušta državi članici da ne primjenjuje regulaciju na obavljanje usluga gradskog, prigradskog ili regionalnog prijevoza koje nužno ovisi o javnim subvencijama te ograničiti njegovu primjenu na slučajeve u kojima pružanje odgovarajuće usluge prijevoza nije moguće na drugi način.

²³⁷ Presuda Suda Europske unije, od 3. listopada 2006., *Fidium Finanz AG v Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht*, broj: C-452/04, par. 32.

negospodarskih aktivnosti, nego je za uslugu posredovanja kod zapošljavanja rekao da potpada pod pravila tržišnog natjecanja. Naveo je da je poduzetnik svaki subjekt koji se bavi gospodarskom djelatnošću, neovisno o načinu financiranja i pravnom statusu.²³⁸ U konkretnom slučaju možemo govoriti o funkcionalnom pristupu Suda.

Kod odlučivanja o tomu radi li se o negospodarskim aktivnostima, Sud EU vodi se funkcionalnim pristupom, bitan kriterij je vršenje javnih ovlasti pa je tako naveo da je npr. javno obrazovanje financirano uglavnom iz javnih davanja negospodarska usluga.²³⁹

Sauter ističe da ovako definirani pojmovi omogućuju iznimno širok raspon djelatnosti koje *moгу biti* svrstane pod gospodarske, navodeći kao primjer i medicinu i obrazovanje.²⁴⁰

U svojim odlukama Sud EU nije definirao SGEI općenito, nego isključivo baveći se *ad hoc* pojedinačnom, nacionalnom situacijom konkretnog predmeta.

Usluge od općeg gospodarskog interesa SGEI uvijek uključuju gospodarsku aktivnost. Kod toga je važno definirati pojam „poduzetnik“ jer se odredbe pravila o tržišnom natjecanju primjenjuju samo ako se u konkretnom slučaju radi o poduzetniku. U predmetu *Komisija protiv Italije* Sud EU se potrudio definirati u kojoj situaciji možemo govoriti o poduzetniku, navodeći da je nužno da se radi o fizičkoj ili pravnoj osobi koja obavlja gospodarsku djelatnost, odnosno bilo koju aktivnost koja se sastoji od nuđenja dobara i usluga na određenom tržištu.²⁴¹ Sud je u predmetu *Hofner i Elser protiv Macrotrona* istakao kako je za pojam poduzetnika važno da se bavi gospodarskom djelatnošću, neovisno o pravnom obliku i načinu financiranja.²⁴² Ostaje pitanje što se podrazumijeva pod pojmom „gospodarska djelatnost“?

Do sada se dalo zaključiti kako točno značenje pojma gospodarska djelatnost proizlazi iz prakse Suda EU-a, a niti sam Sud nije uvijek bio dosljedan. Također, a kako ističe

²³⁸ Presuda Suda Europske unije, od 23. travnja 1991., *Klaus Höfner and Fritz Elser v Macrotron GmbH.*, broj: C-41/90.

²³⁹ Presuda Suda Europske unije, od 27. lipnja 2017., *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania v Ayuntamiento de Getafe*, broj: C-74/16.

²⁴⁰ Sauter, Wolf: The Impact of EU Competition Law on National Healthcare Systems, *European Law Review*, Vol. 38., No. 4., 2013., str. 466.

²⁴¹ Presuda Suda Europske unije od 16. lipnja 1987., *Commission of the European Communities v Italian Republic*, broj: C-118/85.

²⁴² Presuda Suda Europske unije od 23. travnja 1991., *Klaus Höfner and Fritz Elser v Macrotron GmbH.*, broj: C-41/90, st. 21.

Kloosterhuis, nije uvijek jasno što Sud smatra za bitne, a što za pomoćne kriterije kod određivanja ovog pojma.²⁴³

3.5. Visoko obrazovanje kao usluga u pravnoj stečevini EU-a

Iz dosadašnje rasprave je moguće uočiti nužnost razlikovanja obrazovanja kao tržišne usluge te obrazovanja kao javnog dobra. Također, nužno je utvrditi kako pravo EU-a utječe na regulatornu autonomiju država članica na polju visokog obrazovanja. Navedeno nije lagan zadatak, napose ako imamo u vidu potrebu za zajedničkim politikama EU-a i zahtjevima unutarnjeg tržišta.

Iako Ugovor o osnivanju EEZ nije govorio za obrazovnoj politici, Vijeće je još u travnju 1963. god. donijelo Odluku o utvrđivanju općih načela za provedbu zajedničke politike strukovnog osposobljavanja.²⁴⁴ Izvan strukovnog obrazovanja, Rezolucija Vijeća 1974. uputila je na potrebu da politike država članica na području obrazovanja trebaju biti potpora slobodi kretanja usluga u EU-u. Tako se kao ciljevi navode potreba promicanja bližih odnosa između obrazovnih sustava u Europi, tješnja suradnja između visokih učilišta država članica, poboljšane mogućnosti akademskog priznavanja diploma i razdoblja studija, kao i poticanje slobode kretanja i mobilnosti nastavnika, studenata i znanstvenih djelatnika.²⁴⁵

3.5.1. Povijesni razvoj-pregovori oko Direktive

Wit i Verhoeven podsjećaju da su ministri obrazovanja tadašnjih država članica još 1971. uočili potrebu da se pored strukovnog osposobljavanja usmjeri i obrazovanje pa su u tom smislu raspravljali o međusobnom priznavanju diploma, osnivanju Europskog sveučilišnog instituta, suradnji u području visokog i srednjeg obrazovanja, osnivanju Europskog centra za razvoj obrazovanja te osnivanje prekograničnih institucija za visoko obrazovanje. Na sastanku koji je uslijedio 1974. ministri obrazovanja prihvatili su prijedloge Komisije za suradnju na području obrazovanja, u smislu bolje suradnje institucija visokog obrazovanja, poboljšanja

²⁴³ Kloosterhuis, Erik: Defining non-economic activities in competition law, *European Competition Journal*, Vol. 13., No. 1., 2017., str. 117–149.

²⁴⁴ Council Decision of 2 April 1963 laying down general principles for implementing a common vocational training policy, 63/266/EEC, od 2. travnja 1963., *Službeni list Europske unije*, broj: P 63/1338.

²⁴⁵ Resolution of the Ministers of Education, meeting within the Council, of 6 June 1974 on cooperation in the field of education, *Službeni list Europske unije*, broj C 098.

akademskog priznavanja diploma te poticanja mobilnosti. Ovaj sastanak rezultirao je osnivanjem Odbora za obrazovanje, s ciljem jačanja suradnje.²⁴⁶

Suradnja na polju obrazovanja nije tekla bez otpora. Danska je vlada 1978. prosvjedovala, ukazujući da Komisija nema nadležnosti djelovati na obrazovnom polju.²⁴⁷ Ovakve akcije usporavale su europske integracije, ali ih svakako nisu zaustavile.

Iz navedenog je razvidno da je EU znatno prije negoli je obrazovanje postalo temom zakonodavnih akata stavljala fokus na obrazovanje, pozivajući na suradnju i zajedničke obrazovne politike.

Međutim, u formalnom smislu, tek je Ugovoru iz Maastrichta (1993) postavio formalni temelj za europsku obrazovnu politiku.

Kada treba odlučiti je li visoko obrazovanje usluga u smislu zakonodavstva EU-a ključno će biti utvrditi radi li se o ekonomskoj ili neekonomskoj usluzi. Konkretno, bit će potrebno utvrditi je li za pruženu obrazovnu uslugu nužna protučinidba u smislu naknade. Potom će trebati utvrditi je li ustanova koja pruža uslugu javna ili privatna ustanova.

Iz zakonodavstva EU-a, napose primarnog, proizlazi da EU ne zadire u nadležnost država članica kod utvrđivanja obrazovnog sadržaja, kao niti u organizacijski doseg. Međutim, države članice su kod vršenja svojih ovlasti u obvezi poštivati pravo slobode pružanja usluga.²⁴⁸ Rodin ističe kako nacionalna obrazovna politika može uživati prostor autonomije, ali se mora formirati uz svijest o zajedničkim politikama Europske unije i zahtjevima unutarnjeg tržišta.²⁴⁹ Također naglašava važnost čl. 165. UFEU-a, kao temelj na kojem Unija utječe na kvalitetu obrazovanja, inicirajući suradnju država članica.²⁵⁰

Mobilnost, tj. sloboda kretanja studenata unutar EU-a podrazumijeva pravo studenata da nastave svoje obrazovanje u drugoj državi članici na nediskriminirajućoj osnovi te je bitan preduvjet za ostvarenje slobode kretanja osoba, ali i funkcioniranje unutarnjeg tržišta.

²⁴⁶ De Wit, loc. cit. Vidi bilješku 106

²⁴⁷ Ibidem.

²⁴⁸ Presuda Suda Europske unije, od 11. rujna 2007., *Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany*, broj: C-318/05., par. 86.

²⁴⁹ Rodin, loc. cit. Vidi bilješku 163

²⁵⁰ Ibidem.

Govoreći o visokom obrazovanju, trebamo se sjetiti da pored preddiplomskog i diplomskog studija te doktorata, visoko obrazovanje podrazumijeva i edukacije nakon završetka formalne visokoškolske naobrazbe, specijalističko usavršavanje, stručnu obuku, dakle pored formalnog, trebamo imati u vidu daljnje cjeloživotno obrazovanje.

Tako nas Knoll podsjeća da je u Memorandumu o cjeloživotnom učenju naznačeno da formalno obrazovanje provode ustanove verificirane za izdavanje priznatih diploma i kvalifikacija, dok se neformalno obrazovanje može provoditi na radno mjestu ili kroz organizacije podrške i nadopune formalnom obrazovanju. Informalno učenje je usputno stjecanje znanja i vještina, pa je moguće da nekad nije niti prepoznato kao proces učenja.²⁵¹

Opetovano se podsjeća da države članice imaju različita uređenja obrazovnih politika. Sustavi financiranja znatno variraju. Javlja se dvojbe kako označiti uslugu javnog visokog obrazovanja, ako država članica poput Nizozemske uređuje da se školarine javnog obrazovanja znatno povećavaju ako student u određenom broju godina ne završi obrazovanje.²⁵² Također se postavlja pitanje kako postupiti u situacijama kada obrazovna ustanova sa studijskih programa s većim brojem upisanih studenata financijska sredstva preusmjeri na studij s nedovoljnim brojem studenata?²⁵³

Berlinguer ističe žaljenje zbog činjenice da institucije EU-a nemaju veću formalnu nadležnost nad obrazovanjem, smatrajući to nedostatkom u samoj strukturi EU-a, budući da visoko obrazovanje ne može rasti i razvijati se samo iz nacionalnog konteksta, osobito imajući u vidu prirodne znanosti. Ovime poziva na ozbiljno promišljanje oko promjena odredbi o nadležnosti na području visokog obrazovanja.²⁵⁴

3.5.2. Visoko obrazovanje prema Direktivi o uslugama i Priručniku za Direktivu o uslugama

²⁵¹ Knoll, Joachim K: International adult education as education policy: lifelong learning and Europeanization, *Adult Education and Development*, No. 62, 2004., str.85–93.

²⁵² Van Wageningen, loc. cit. Vidi bilješku 125

²⁵³ Ibidem.

²⁵⁴ Berlinguer, loc. cit. Vidi bilješku 104

Direktiva o uslugama kompleksan je pravni akt, kao što smo da sada već mogli vidjeti. U njenom čl. 2. st. 2. izrijekom su navedene djelatnosti na koje se Direktiva ne primjenjuje.²⁵⁵

Primjećuje se da obrazovanje nije navedeno kao djelatnost koja bi izrijekom bila isključena iz primjene Direktive. Stoga smo stava da je kod odgovora na pitanje kada se na visoko obrazovanje ima primijeniti Direktiva o uslugama nužno utvrditi radi li se o privatnom ili javnom obrazovanju, a potom plaća li se za obrazovnu uslugu naknada. Kao što ćemo vidjeti iz prakse Suda EU-a, bit će nužno za svaki studijski program pojedinačno ocijeniti i utvrditi može li se podvesti pod pojam usluga u smislu prava Unije. Sud EU-a je tako odlučio da može biti govora o pružanju *usluge* u smislu prava Unije i kada sveučilište koje se financira iz javnih sredstava zatraži od predavača iz druge države članice pružanje usluge uz naknadu.²⁵⁶

Čini se da niti malo nije slučajno da obrazovanje nije sadržano u isključenjima navedenim u Direktivi, na koje se Direktiva ne primjenjuje. Upravo suprotno, kao što će biti razvidno, namjera je bila izostaviti obrazovanje, kako bi isto, ovisno od slučaja do slučaja, moglo potpasti pod primjenu Direktive.

Sin, Veigra i Amaral podsjećaju kako Direktivi, kada se poziva na usluge od općeg gospodarskog interesa, koje od usluga od općeg interesa razlikuju samo pitanje naknade, nije pošlo za rukom povući jasne granice područja njene primjene. Pri tome podsjećaju na stav

²⁵⁵ Čl. 2. st. 2. Direktive u uslugama glasi:

1. Ova se Direktiva primjenjuje na usluge koje dostavljaju pružatelji s poslovnim nastanom u državi članici.

2. Ova se Direktiva ne primjenjuje na sljedeće djelatnosti:

(a) negospodarske usluge od općeg interesa;

(b) financijske usluge, kao što je bankarstvo, kreditiranje, osiguranje i reosiguranje, profesionalne ili osobne mirovine, vrijednosni papiri, investicijski fondovi, plaćanja i investicijska savjetovanja, uključujući usluge navedene u Prilogu I. Direktivi 2006/48/EZ;

(c) elektroničke komunikacijske usluge i mreže te povezane resurse i usluge, vezano uz pitanja obuhvaćena direktivama 2002/19/EZ, 2002/20/EZ, 2002/21/EZ, 2002/22/EZ i 2002/58/EZ;

(d) usluge na području prijevoza, uključujući lučke službe, koje ulaze u područje primjene glave V. Ugovora;

(e) usluge agencija za privremeno zapošljavanje;

(f) zdravstvene usluge bez obzira na to pružaju li ih zdravstvene ustanove, bez obzira na način na koji su organizirane i financirane na nacionalnoj razini te bez obzira na to jesu li javne ili privatne;

(g) audiovizualne usluge, uključujući kinematografske, bez obzira na način njihovog produciranja, distribucije i prijenosa, te radijsko emitiranje;

(h) kockanje koje uključuje stavljanje novčanog pologa u igrama na sreću, uključujući lutriju, kockanje u kasinima i klađenje;

(i) djelatnosti povezane s izvršavanjem službenih ovlasti, kako je određeno u članku 45. Ugovora;

(j) socijalne usluge u području stanovanja, dječje skrbi te potpore obiteljima i osobama koje trebaju trajnu ili privremenu pomoć, koje osigurava država, od nje ovlaštenu pružatelji ili dobrotvorne organizacije koje je država priznala kao takve;

(k) usluge privatnog osiguranja;

(l) usluge javnih bilježnika i ovrhovoditelja, koji su imenovani službenim vladinim aktom.

3. Ova se Direktiva ne primjenjuje na područje oporezivanja.

²⁵⁶ Sud Europske unije, Order of the Vice-President of the Court of 16 July 2021, u predmetu *Symrise AG v European Chemicals Agency*, par. 31-34.

Komisije da u slučaju dvojbe o kojoj vrsti usluga se radi odgovor treba potražiti u sudskoj praksi Suda EU-a, što prema njihovom mišljenju vodi do gubitka nacionalnog suvereniteta.²⁵⁷ Norveška misija pri EU-u ukazivala je da ova neodređenost stvara „sivu zonu“ te da se nadležnost država članica uvelike sužava, dok Sud EU-a sve češće oblikuje politiku EU-a.²⁵⁸

Podrazumijevaju školovanje u sustavu nacionalnog obrazovnog okvira, dakle usluge koje pružaju službe od općeg interesa ne podliježu Direktivi.²⁵⁹

European trade committee for education, Europski sindikalni odbor za obrazovanje (ETUCE) međutim ukazuje kako nije jednostavno povući granicu kada je obrazovanje usluga nacionalnog javnog sustava kao usluga od općeg interesa, a kada se može smatrati gospodarskom uslugom od općeg interesa, slijedom čega bi se na isto odnosila Direktiva o uslugama, a sve imajući na umu različita uređenja unutar država članica, kao i činjenicu da je moguće da privatne ustanove budu financirane javnim sredstvima, a također da javne obrazovne ustanove mogu imati biti financirane od privatnih izvora. Ako se tomu pridodaju razna javno-privatna partnerstva, situacija postaje vrlo komplicirana.²⁶⁰

ETUCE tako upozorava da pristup koji Komisija ima prema obrazovnom sustavu kada je Direktiva o uslugama u pitanju, narušava pravnu sigurnost, što će dovesti do povećanja sudskih postupaka pred Sudom EU-a u pogledu primjene pravila tržišnog natjecanja u obrazovnim sektorima. Stoga je ETUCE pozvao Vijeće ministara da obrazovanje potpuno

²⁵⁷ Sin, Cristina *et. al.*: European Policy Implementation and Higher Education, Analysing the Bologna Process, Palgrave Macmillan, London, 2016., str. 46-56.

²⁵⁸The EU Services Directive and the Public Services, str. 20. https://mail.google.com/mail/u/0?ui=2&ik=4418586e67&attid=0.1&permmsgid=msg-a-r-7862391585529780020&view=att&disp=safe&realattid=f_lqdw5uw0.

²⁵⁹ Direktiva o uslugama, t. 34. preambule navodi: „U skladu sa sudskom praksom Suda potrebno je na pojedinačnoj osnovi ocijeniti mogu li se određene djelatnosti, posebno one koje su javno financirane ili ih pružaju javna tijela, smatrati „uslugama” s obzirom na sva njihova obilježja, a posebno s obzirom na način na koji se pružaju, njihovu organizaciju i financiranje u dotičnoj državi članici. Sud smatra da ključno obilježje naknade leži u činjenici da ona predstavlja nadoknadu za dotičnu uslugu, i priznaje da to svojstvo naknade ne postoji u slučaju djelatnosti koje se, od strane države ili u njeno ime, izvode bez nadoknade u kontekstu njezinih obveza na socijalnom, kulturnom, odgojnom i pravosudnom području kao što je školovanje u okviru nacionalnog obrazovnog sustava ili upravljanje programima socijalne sigurnosti, koje ne uključuju ekonomsku aktivnost. Plaćanje naknade od strane primatelja, na primjer plaćanje školarine ili upisnine od strane učenika i studenata kao doprinos operativnim troškovima sustava, samo po sebi ne predstavlja naknadu zato što se usluga u svom bitnom dijelu financira iz državnih fondova. Ove usluge stoga nisu obuhvaćene u definiciji usluge iz članka 50. Ugovora i ne ulaze u područje primjene ove Direktive.“

²⁶⁰ European trade union committee for education, ETUCE Statement on the European Commission’s amended proposal for a Services Directive of 4 April 2006, dostupno na: https://www.csee-etuice.org/images/Statements2014/statement_servicesdirective_may2006.pdf

isključiti iz nacrtu Direktive o uslugama.²⁶¹ Prema njihovim stavu na kojemu su inzistirali kod pregovaranja o Direktivi, obrazovni sektor mora u cijelosti biti odgovornost država članica, podlijevati njihovoj političkoj odgovornosti, a ne sudskoj praksi Suda EU-a. ETUCE se osvrnuo i na čl. 149. i 150. UFEU-a (danas 165. i 166. UFEU-a), dovodeći u sumnju da prijedlog Direktive u uslugama potkopava nadležnost država članica nad obrazovanjem, dodijeljenu im ovim člancima, smatrajući kako se Direktivom dio nadležnosti država članica vezano za uređenje obrazovnog sektora premješta s razine država članica na institucije EU-a.²⁶²

Zanimljivo je i da ETUCE dvoji vodi li tretiranje obrazovanja kao gospodarske djelatnosti ka eroziji visoke kvalitete obrazovnih usluga, pitajući se treba li prednost dati tržišnim slobodama obrazovnih usluga ili pravu država članica da urede obrazovni sustav s ciljem osiguranja visoke kvalitete i jednakog pristupa.²⁶³

Nejasno međutim ostaje na čemu je utemeljena tvrdnja da bi obrazovanje koje se može smatrati gospodarskom uslugom imalo nižu razinu kvalitete.

Na opasnost od slabljenja utjecaja u sektoru obrazovanja za države članice, kao i opasnost da bi sektor obrazovanja mogao postati vođen tržišnim pravilima stupanjem na snagu Direktive o uslugama upozoravao je i Norveški sindikat, zahtijevajući od svoje vlade da pruži jamstvo da će cjelokupan sektor obrazovanja ostati izvan primjene Direktive o uslugama.²⁶⁴ Isto se međutim nije dogodilo.

U Izvješću Norveškog sindikata se također obrazlaže kako su pokušaj potpunog isključenja obrazovanja iz dosegata Direktive o uslugama propali, slijedom čega će biti nužno za svaki

²⁶¹ European trade union committee for education, ETUCE Statement on the European Commission's amended proposal for a Services Directive of 4 April 2006, dostupno na: https://www.csee-etuce.org/images/Statements2014/statement_servicesdirective_may2006.pdf

²⁶² European trade union committee for education, ETUCE Statement on the European Commission's amended proposal for a Services Directive of 4 April 2006, dostupno na: https://www.csee-etuce.org/images/Statements2014/statement_servicesdirective_may2006.pdf

²⁶³ European trade union committee for education, ETUCE Statement on the European Commission's amended proposal for a Services Directive of 4 April 2006, dostupno na: https://www.csee-etuce.org/images/Statements2014/statement_servicesdirective_may2006.pdf

²⁶⁴ The EU Services Directive and the Public Services – a Norwegian perspective, Fagforbundet, Oslo. 2008., dostupno na: <https://www1.fagforbundet.no/bmat/file/B10D344A30>

pojedini slučaj procjenjivati radi li se o obrazovanju kao gospodarskoj ili negospodarskoj usluzi, o čemu će u krajnjoj instanci odlučivati Sud EU.²⁶⁵

Također su vrijedne pažnje sumnje koje je izrazio Danski sindikat učitelja, dvojeći da će obrazovanje u cijelosti ostati u nacionalnoj domeni država članica, prvenstveno zato što države članice nemaju utjecaj na odluke Suda EU-a. Sindikat izražava bojazan da će ustanove drugih država članica dobiti širok pristup nacionalnom obrazovnom prostoru, čime može doći do narušavanja kvalitete obrazovne usluge.²⁶⁶ Naknadno je Danski sindikat učitelja uputio alarmantno upozorenje Odboru za obrazovanje danske Vlade, ukazujući kako „trenutačno postoji zastrašujući nedostatak jasnoće o tome kakve posljedice Direktiva o uslugama može imati za danski obrazovni sustav...Načelni stav ovog sindikata je bio da Vladu treba obvezati da će, „ako postoji samo jedna kruna iz javne blagajne u obrazovnoj usluzi, ta usluga treba ostati izvan opsega primjene Direktive o uslugama. Samo tako se može osigurati da upravljanje sadržajem, kontrola kvalitete i dijeljenje znanja u području obrazovanja ostane nacionalna stvar i u budućnosti.“²⁶⁷

Sin, Veigra i Amaral apostrofiraju autoritativnost Europske Komisije kada se obraća državama članicama po pitanju obrazovanja, budući da Komisija „poziva“ države članice da revidiraju svoje regulatorne obrazovne okvire, pri tome označavajući što bi ti okviri „trebali“ obuhvatiti (npr. sporazume između država i sveučilišta), kao i da osiguraju fiskalna pravila koja će poticati i omogućavati partnerstva između poduzeća i sveučilišta.²⁶⁸

Wageningen sugerira da, kada je obrazovanje u pitanju, razgraničenje usluga od općeg interesa i usluga od općeg gospodarskog interesa, u nedostatku jasnih parametara, određuju vlade i zakonodavci, ovisno o nacionalnim tradicijama sustava visokog obrazovanja ili političkim opredjeljenjima većine.²⁶⁹

Analizirajući Priopćenje Komisije iz 2006., Gallo izražava čuđenje da u istomu, kada se navode SSGI nije uključeno i obrazovanje, pa ga samoinicijativno dodaje u ovu vrstu

²⁶⁵ The EU Services Directive and the Public Services – a Norwegian perspective, Fagforbundet, Oslo. 2008., dostupno na: <https://www1.fagforbundet.no/bmat/file/B10D344A30>

²⁶⁶ The EU Services Directive and the Public Services – a Norwegian perspective, Fagforbundet, Oslo. 2008., dostupno na: <https://www1.fagforbundet.no/bmat/file/B10D344A30>

²⁶⁷ The EU Services Directive and the Public Services – a Norwegian perspective, Fagforbundet, Oslo. 2008., dostupno na: <https://www1.fagforbundet.no/bmat/file/B10D344A30>

²⁶⁸ Sin, loc. cit. Vidi bilješku 256

²⁶⁹ Van Wageningen, loc. cit. Vidi bilješku 125

usluga.^{270 271} Teško je za povjerovati da je Komisija zaboravila uključiti obrazovanje u SSGL. Upravo činjenica da obrazovanje nije uključeno u priopćenje jasno ukazuje da Komisija nije smatrala da mu je tamo mjesto. Možemo li onda govoriti o tomu da je visoko obrazovanje obuhvaćeno pojmom negospodarske usluge od općeg interesa?

Činjenica da je neposredno nakon što je Direktiva o uslugama stupila na snagu bilo nužno podnijeti i Priručnik za njenu primjenu, jasno govori o nedorečenostima iste.²⁷²

U Priručniku se navode usluge obuhvaćene Direktivom, ali uz naznaku da se ne radi o *numerus clausus*.²⁷³

Navodeći dakle usluge koje mogu biti obuhvaćene Direktivom, Priručnik ovdje uvrštava usluge u području osposobljavanja i usluge obrazovanja, uz ograničenje da se isto ne odnosi na situaciju kada obrazovnu uslugu pruža ustanova u okviru nacionalnog sustava, a učenici i/ili njihovi roditelji plaćaju dio operativnih troškova, budući da se usluga tada financira uglavnom iz državne blagajne.²⁷⁴

Govoreći o obrazovanju, važno je primijetiti da Priručnik navodi kako „negospodarske usluge od općeg interesa, kao što su usluge koje se ne pružaju uz naknadu u području nacionalnog osnovnog i srednjeg obrazovanja, nisu obuhvaćene Direktivom o uslugama.“²⁷⁵ Primjećuje se kako se ovdje provlači distinkcija između osnovnog i srednjeg, te visokog obrazovanja.

²⁷⁰ Europska komisija: Priopćenje „Implementing the Community Lisbon programme: Social services of general interest in the European Union“, 26. travnja 2006., dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0177:FIN:EN:PDF>

²⁷¹ Gallo, loc. cit. Vidi bilješku 188

²⁷² Europska komisija, Handbook on implementation of the services directive, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2007., dostupno na: <https://www.economy-ni.gov.uk/sites/default/files/publications/deti/services-directive-handbook.pdf>

²⁷³ Primjerice su navedene sljedeće usluge: većina reguliranih profesija (npr. pravni i fiskalni savjetnici, arhitekti, inženjeri, računovođe, geodeti), obrtnici, poslovne usluge (održavanje ureda, savjetovanje o upravljanju, organizacija događaja, naplata dugova, usluge oglašavanja i zapošljavanja), distributivne trgovine (maloprodaja i veleprodaja roba i usluga), usluge u području turizma (putničke agencije), usluge za slobodno vrijeme (usluge sportskih centara i zabavnih parkova), građevinske usluge, usluge u područje postavljanja i održavanja opreme, informacijske usluge (web portali, djelatnosti novinskih agencija, izdavaštvo, djelatnosti računalnog programiranja), usluge smještaja i prehrane hoteli, restorani, catering usluge), usluge u području osposobljavanja i usluge obrazovanja, iznajmljivanja i leasinga, usluge nekretnina, usluge certificiranja i testiranja, usluge podrške kućanstvu (usluge čišćenja, privatne dadilje ili usluge vrtlarstva), itd.

²⁷⁴ Europska komisija, Handbook on implementation of the services directive, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2007., dostupno na: <https://www.economy-ni.gov.uk/sites/default/files/publications/deti/services-directive-handbook.pdf>

²⁷⁵ Europska komisija, Handbook on implementation of the services directive, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2007., dostupno na: <https://www.economy-ni.gov.uk/sites/default/files/publications/deti/services-directive-handbook.pdf>

Naime, Priručnik se izriječom referira na osnovno i srednje obrazovanje, izostavljajući visoko obrazovanje, zaključujući na primjeru upravo obrazovnih usluga kako države članice neće moći sve usluge određenog područja smatrati negospodarskim uslugama od općeg interesa.

Komisija je u Odluci 2006/225/EC44, govoreći o obrazovanju kao usluzi navela kako je pitanje političkog izbora svake države kada će pojedinu aktivnost okarakterizirati kao gospodarsku. U tom smislu države članice mogu na poduzeća prenijeti djelatnosti koje su tradicionalno u ingerenciji državnih ovlasti, čime djelatnosti mogu postati gospodarske i potpasati pod pravila tržišnog natjecanja.²⁷⁶

Zanimljiv stav zauzeli su Staničić i Britvić Vetma kada su, polemizirajući o primjenjivosti Direktive o uslugama na sustav javnog obrazovanja iznijeli tezu da „Direktiva nije primjenjiva na sustav javnog visokog obrazovanja te „da je sustav visokog obrazovanja isključivi prerogativ država članica koje samostalno odlučuju kakav sustav visokog obrazovanja žele imati“.²⁷⁷

Analizirajući pojam poduzetnik u smislu prava EU-a ovi autori ističu kako je, između ostalog za određivanje pojma poduzetnik bitno ostvarivanje dobiti. Niti zakonodavstvo, a niti praksa Suda EU-a ne upućuju da bi ovo bio zaključak. Naime, definiciju pojma poduzeća dao je Sud EU-a kao „svaki subjekt koji se bavi gospodarskom djelatnošću, bez obzira na pravni status subjekta i način na koji se financira“.²⁷⁸ Vidimo da je Sud pribjegao funkcionalnom pristupu, važna je dakle djelatnost koju subjekt obavlja, dok ostvarivanje dobiti nije nužan preduvjet da bi organizacija imala status poduzeća.

Također, doktrinarna pravna analiza koncepta „*poduzeća*“ upućuje na dva načina analize pojma usluge, putem apstraktnog teksta te konkretnog teksta. Tako se za apstraktni tekst veže pitanje mogu li se usluge ili roba potencijalno ponuditi na tržištu, ili se mogu ponuditi samo putem državnih, tj. službenih tijela. Ako je nužno da uslugu pruža država, tj. njene institucije, ne može biti govora o usluzi gospodarske prirode. Ako se usluga pruža putom pružatelja usluga na tržištu, riječ je o gospodarskoj aktivnosti. Test se dakle provodi bez pozivanja na nacionalni pravni okvir. Konkretni test primjenjuje se kada je u pitanju sustav socijalne

²⁷⁶ EFTA surveillance authority decision No 290/09/COL of 1 July 2009 on the aid granted in the airline pilot education sector in Troms County, *Službeni list Europske unije*, Broj: L 78/59.

²⁷⁷ Staničić, loc. cit. Vidi bilješku 175

²⁷⁸ Presuda Suda Europske unije, od 23. travnja 1991., *Klaus Höfner and Fritz Elser v Macrotron GmbH*, broj: C-41/90, st. 21.

zaštite, uključujući obrazovanje. Polazna točka u tom slučaju je nacionalni pravni okvir. Okosnica testa je organizacija koja se bavi financiranjem programa socijalne zaštite. Ako se takav program temelji na solidarnosti, tijelo koje upravlja aktivnošću ne bavi se gospodarskom djelatnošću te stoga ne može biti kvalificirano kao poduzetnik.²⁷⁹

U svrhu daljnje analize pojma apstraktnog testa, govori se kako je isti usredotočen na to isporučuje li se usluga ili roba u zamjenu za plaćanje. Kada je u pitanju zdravstvo, u želji da se isto isključi kao gospodarska aktivnost, predlaže se primjena trostrukog testa: 1. ponuda usluga ili dobara uglavnom ovisi o javnom financiranju; 2. cilj financiranja je zadovoljenje javnog interesa; 3. uska veza između usluga ili dobara i javnog interesa.²⁸⁰

Također je važno imati na umu stav Suda da se gospodarskom djelatnošću može smatrati i ona djelatnost čiji cilj nije ostvarivanje dobiti.²⁸¹ O ovome je opširno pisao i Wehlander, naglašavajući stav Suda EU-a u predmetima Smitsa i Peerbooms, u kojima je Sud negirao pojedina tumačenja presuda Gravier i Wirth (o kojim predmetima će se detaljno polemizirati u nastavku) koja su gospodarsku aktivnost vezala na ostvarivanje dobiti.²⁸²

Čak niti u svojim ranim odlukama Sud EU nije inzistirao na dobiti kao komponenti pojma poduzetnik.²⁸³

U svojem drugom radu, Staničić sa Sokolom ne navodi dobit kao bitan kriterija za određivanje pojma poduzetnik, ističući: „Izostanak ostvarivanja dobiti predstavlja jak indikator da se ne radi o gospodarskoj aktivnosti, mada ni ovaj kriterij, kao ni prethodni, nije apsolutan i primjenjiv u svim situacijama.“²⁸⁴

²⁷⁹ Van de Gronden, Johan W.: Services of General Interest and the Concept of Undertaking: Does EU Competition Law Apply?, *World Competition*, Vol. 41., No. 2., 2018., str. 197-223.

²⁸⁰ Ibidem.

²⁸¹ Presuda Suda Europske unije, od 18. prosinca 2007., *Hans-Dieter Jundt and Hedwig Jundt v Finanzamt Offenburg*, broj: C-281/06

²⁸² Wehlander, Caroline: Who is afraid of SGEI? : services of general economic interest in EU law with a case study on social services in Swedish systems of choice, *Services of General Economic Interest as a Constitutional Concept of EU Law*, Springer, Cham, 2016., str. 3–32.

²⁸³ Ni činjenica da je takav fond neprofitan ni aspekti solidarnosti u načinu na koji djeluje nisu dovoljni da ga oslobode statusa poduzeća u smislu pravila o tržišnom natjecanju iz Ugovora.

²⁸⁴ Sokol, Tomislav i Staničić, Frane: Usluge od općeg gospodarskog interesa u pravu Europske unije i hrvatski regulatorni okvir u odabranim upravnim područjima, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, Vol. 69., No. 5-6, 2019., str. 803–833.

Također, odgovarajući na pitanje što bi bila definicija javnog obrazovanja, isti autori upućuju na Rodinovu²⁸⁵ interpretaciju definicije EU Parlamenta o kriterijima za razlikovanje ekonomskih od neekonomskih usluga. Ne čini se uputnim poistovjetiti kriterije za razlučivanje ekonomskih od neekonomskih usluga, s kriterijima razlučivanja javnog od privatnog obrazovanja jer je potpuno moguće da obrazovanje bude javno, ali da pruža ekonomske usluge.²⁸⁶

Analizirajući opciju kada javna viska učilišta izvode izvanredne studije, stava su da se ne radi u usluzi u smislu prava EU-a, unatoč činjenici da primatelji usluga za uslugu plaćaju naknadu (koja se ne može poistovjetiti sa simboličnim upisninama), budući da ne snose rizik poslovanja, tj. ne postoji tržišno natjecanje.²⁸⁷ Zaključno, konstatiraju kako je odluka na svakoj državi članici hoće li visoko obrazovanje podvesti pod tržišnu kategoriju.²⁸⁸

Važno je međutim istaknuti da država članica nije ta koja daje konačni sud po ovom pitanju, budući da su odluke države članice podložne kontroli Suda EU-a.

Također isti autori zaključuju da, ako se obrazovanje financira primarno iz javnih sredstava, ne može biti govora o usluzi na tržištu.²⁸⁹ Međutim, treba imati na umu, a što je jasno apostrofirao i Sud EU, nisu moguća sektorska isključenja cijelih djelatnosti iz domene tržišnih sloboda. Naime, obrazovna ustanova koju karakteriziramo javnom, dakle ona za koju možemo reći da se financira primarno iz javnih sredstava, može pružati i uslugu koju karakteriziramo kao gospodarsku, dakle kao usluzi na tržištu.^{290 291}

Sokol i Staničić iznose općeprihvaćene stavove: ako se za obrazovanje plaća naknada, radi se o gospodarskoj djelatnosti. Kada se govori o javnom obrazovanju, financiranom iz državnog proračuna, ne može se govoriti o gospodarskoj aktivnosti. U dvojbenim situacijama, zadnju odluku dat će Sud EU.²⁹²

²⁸⁵ Rodin, loc. cit. Vidi bilješku 163

²⁸⁶ Staničić, loc. cit. Vidi bilješku 175

²⁸⁷ Ibidem.

²⁸⁸ Ibidem.

²⁸⁹ Ibidem.

²⁹⁰ Presuda Suda Europske unije od 18. prosinca 2007., *Hans-Dieter Jundt and Hedwig Jundt v Finanzamt Offenburg*, broj: C-281/06.

²⁹¹ Rodin, loc. cit. Vidi bilješku 163

²⁹² Sokol, loc. cit. Vidi bilješku 285

Međutim, u tekstu se navodi: „Dakle, javno (visoko) obrazovanje predstavlja negospodarsku uslugu od općeg interesa. Drugim riječima, nije riječ o području na kojem postoji tržište odnosno tržišno natjecanje. S druge strane, privatno (visoko) obrazovanje potpada pod primjenu Direktive 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. godine o uslugama na unutarnjem tržištu (u daljnjem tekstu: Direktiva o uslugama), i to samo u kontekstu ekonomske integracije. Dakle prevladavajuće tumačenje da se Direktiva o uslugama primjenjuje samo na privatno visoko obrazovanje, a ne i na javno visoko obrazovanje. Drugim riječima, javno (visoko) obrazovanje nije usluga od općeg gospodarskog interesa, nego negospodarska usluga od općeg interesa na koju se neprimjenjuju pravila o tržišnom natjecanju i državnim potporama.“²⁹³

Opetovano se ističe, a kako navodi i Rodin, da je visoko obrazovanje moguće isključiti iz pravila o unutarnjem tržištu u dijelu u kojemu je to nužno za ostvarivanje socijalne dimenzije države, o čemu će opet zadnju riječ dati Sud EU.²⁹⁴

Iz do sada rečenog razvidan je funkcionalni pristup kod utvrđivanja razlike između obrazovanja kao negospodarske usluge od općeg interesa i obrazovanja kao gospodarske, tj. tržišne usluge.

3.5.3. Visoko obrazovanje kao usluga kroz prizmu novijih Sporazuma o pridruživanju

Sporazumi o pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Bosne i Hercegovine, s druge strane²⁹⁵, i između Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju i njihovih država članica, s jedne strane, i Gruzije, s druge strane²⁹⁶, potom između Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju i njihovih država članica, s jedne strane, i Republike Moldavije s druge strane²⁹⁷, kao i između Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju te njihovih država članica, s jedne strane, i Ukrajine,

²⁹³ Ibidem.

²⁹⁴ Rodin, loc. cit. Vidi bilješku 163

²⁹⁵ Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Bosne i Hercegovine, s druge strane, od 30. lipnja 2015., *Službeni list Europske unije*, broj: L 164/2.

²⁹⁶ Sporazum o pridruživanju između Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju i njihovih država članica, s jedne strane, i Gruzije, s druge strane, od 30. kolovoza 2014., *Službeni list Europske unije*, broj: L 261/4.

²⁹⁷ Sporazum o pridruživanju između Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju i njihovih država članica, s jedne strane, i Republike Moldove, s druge strane, od 30. kolovoza 2014., *Službeni list Europske unije*, broj: L 260.

s druge strane²⁹⁸, kao mješoviti sporazumi u pravu EU-a pokazuje kako je Bolonjski proces, „na mala vrata“ uveo obrazovanje u primarno zakonodavstvo EU-a. Mješoviti sporazumi podrazumijevaju da su stranke sporazuma, osim EU-a, i sve njene države članice. Ovoj vrsti sporazuma pribjegava se i kada EU nema isključive ovlasti.²⁹⁹

Sporazum o pridruživanju BiH primjenjuje se od 1. lipnja 2015. godine. Potpisivanjem takvog sporazuma, BiH je otvorila novo poglavlje u svojim odnosima s EU-om i tako potvrdila svoju opredijeljenost njezinom pristupanju.

Sporazumom se stranke potiču da sudjeluju i podižu razinu obrazovanja u BiH, posebno naglašavajući politiku prema mladima i opetovano neformalno obrazovanje. U odnosu na visoko obrazovanje, BiH kao prioritet navodi postizanje ciljeva Bolonjskog procesa.³⁰⁰

Posebno se ističe zabrana diskriminacije po osnovi spola, boje kože, etničkog podrijetla ili vjere kako bi se svima, pod jednakim uvjetima, osigurao pristup svim razinama obrazovanja. Takvu zabranu nije moguće vidjeti u ostalim sporazumima, dakle, BiH je jedina koja izričito sporazumom zabranjuje diskriminaciju u odnosu na obrazovanje.

Pojedini dijelovi Sporazuma o pridruživanju Gruzije privremeno su se počeli primjenjivati od 1. rujna 2014. godine, no cjeloviti sporazum formalno je stupio na snagu dana 1. srpnja 2016. Kao što je rečeno, radi se o tzv. mješovitom sporazumu, što pretpostavlja da ga osim Europskog parlamenta moraju ratificirati i sve ostale države članice. Oblasti regulirane ovom vrstom sporazuma nisu pod isključivom nadležnošću EU-a, već zajedničkom „preklapajućom“ nadležnosti između EU-a i država članica.

Sporazumom o pridruživanju Gruzije, strankama se daje naputak da je potrebna suradnja u promicanju cjeloživotnog učenja te njegova transparentnost, a poseban naglasak se stavlja na mlade i visoko obrazovanje. Osim toga, stranke za cilj imaju jačati suradnju u odnosu na

²⁹⁸ Sporazum o pridruživanju između Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju te njihovih država članica, s jedne strane, i Ukrajine, s druge strane, od 29. svibnja 2014., *Službeni list Europske unije*, broj: L 161/3.

²⁹⁹ Čapeta, loc. cit. Vidi bilješku 92

³⁰⁰ Čl. 100. Sporazuma o pridruživanju Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Bosne i Hercegovine, s druge strane glasi: „Stranke će surađivati radi podizanja razine općeg obrazovanja te stručnog obrazovanja i izobrazbe u Bosni i Hercegovini, kao i politike prema mladima i rada mladeži, uključujući i neformalno obrazovanje. Prioritet u sustavu visokog obrazovanja bit će dosezanje ciljeva Bolonjske deklaracije u sklopu međuvladinog Bolonjskog procesa“

obrazovanje mladih ljudi i mladih radnika, njihova mobilnost te poticanje stjecanja znanja i vještina izvan formalnih sustava obrazovanja, primjerice volontiranje i suradnja između organizacija mladih.

U odnosu na pojam visokog obrazovanja, Sporazum o pridruživanju Gruzije usmjeruje stranke na suradnju i međusobni dijalog s ciljem promicanja cjeloživotnog učenja, modernizaciju sustava obrazovanja, pristup obrazovanju od radnog djetinjstva do tercijarnog obrazovanja, promicanje kvalitete visokog obrazovanja i učenja stranih jezika, poticanje mobilnosti studenata i profesora, napredak prema priznavanju kvalifikacija i sl.

Za promicanje kvalitete visokog obrazovanja Sporazumom o pridruživanju Gruzije tražena je sukladnost koju daje Plan za modernizaciju visokog obrazovanja EU-a i Bolonjski proces. Bolonjskim procesom naglasak se općenito stavlja na uvođenje sustava visokog obrazovanja koji obuhvaća tri razine; preddiplomski, diplomski i doktorski studij, poticanje uzajamnog priznavanja kvalifikacija te uopćeno povećati kvalitetu učenja.³⁰¹

Sporazumom je dakle uvjetovao Gruziji osiguranje kvalitete visokog obrazovanja u skladu s pravilima EU-a o modernizaciji visokog obrazovanja, kao i Bolonjskim procesom, čim je ova država pozvana na usklađivanje na polju visokog obrazovanja.

Razvidno je dakle da je Sporazum uvjetovao Gruziji osiguranje kvalitete visokog obrazovanja u skladu s pravilima EU-a o modernizaciji visokog obrazovanja, kao i Bolonjskim procesom. Ovo je jedinstven akt kojim se utvrđuje obveza usklađivanja na polju visokog obrazovanja.

³⁰¹ Čl. 359. Sporazuma o pridruživanju između Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju i njihovih država članica, s jedne strane, i Gruzije, s druge strane glasi: „Suradnja u području obrazovanja i osposobljavanja usmjerena je na, između ostalog, sljedeća područja: a) promicanje cjeloživotnog učenja koje je ključno za rast i zapošljavanje i kojim se građanima omogućava potpuno sudjelovanje u društvu; b) modernizaciju sustava obrazovanja i osposobljavanja, podizanje kvalitete, relevantnosti i pristupa za cijelo vrijeme trajanja obrazovanja, od ranog djetinjstva do tercijarnog obrazovanja; c) promicanje kvalitete u visokom obrazovanju na način koji je sukladan Planu za modernizaciju visokog obrazovanja EU-a i Bolonjskom procesu, d) učvršćivanje međunarodne akademske suradnje i sudjelovanja u programima suradnje EU-a čime se povećava mobilnost studenata i profesora, e) poticanje učenja stranih jezika; f) promicanje napretka prema priznavanju kvalifikacija i kompetencija te osiguranju transparentnosti u tom području; g) promicanje suradnje u području strukovnog obrazovanja i osposobljavanja s obzirom na relevantne dobre prakse EU-a; i h) jačanje razumijevanja i znanja o procesu europske integracije, akademskog dijaloga o vezama između EU-a i Istočnog partnerstva te sudjelovanja u relevantnim programima EU-a. cjeloživotnog učenja koje je ključno za rast i zapošljavanje i kojim se građanima omogućava p

Upravo zahvaljujući ovim uvjetovanjima, Gruzija provodi modernizaciju, dižući kvalitetu visokog obrazovanja.³⁰²

Dajući mišljenje o zahtjevu Gruzije za članstvo u EU-u, Komisija je navela kako je na području obrazovanja i kulture Gruzija umjereno pripremljena, a obrazovni sustav je uglavnom usklađen s ciljevima EU-a.³⁰³

Pojedini autori ističu da je upravo zahvaljujući ovim uvjetovanjima Gruzija provela modernizaciju, dižući kvalitetu visokog obrazovanja.³⁰⁴

Isto kao i prethodni sporazum, i Sporazum pridruživanju između Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju i njihovih država članica, s jedne strane, i Republike Moldove, s druge strane je stupio na snagu 1. srpnja 2016. godine, a također je sklopljen kao mješoviti sporazum, dakle, moraju ga potpisati sve države članice kao ugovorne strane.

Sporazum o pridruživanju Moldove dosta je sličan Sporazumu o pridruživanju Gruzije, a posebice stavlja naglasak na visoko obrazovanje, pritom se, kao i prethodni, oslanja na Bolonjski proces. Promiče cjeloživotno učenje i modernizaciju sustava obrazovanja, mobilnost profesora i studenata, naročito učenje jezika i jezičnu raznolikost, zapošljavanje mladih te stjecanje znanja i vještina izvan sustava formalnog obrazovanja, što uključuje volontiranje mladih.

Nedugo nakon prethodna dva sporazuma, na snagu je stupio i Sporazum o pridruživanju Ukrajine dana 1. rujna 2017. godine, no svakako su se njegovi pojedini dijelovi počeli primjenjivati još 2014. godine. Potpisivanje predmetnog sporazuma za Ukrajinu je predstavljalo veliku prekretnicu i nastupanje nove faza razvoja, odnosno sporazum je poslužio kao glavni instrument za međusobno približavanje Ukrajine s EU-om.

³⁰² Amashukeli, Mariam *et. al*: High education in Georgia and self assessment of competencies by the university graduates, Nakeri, Tbilisi, 2022.

³⁰³ Europska Komisija, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Commission Opinion on Georgia's application for membership of the European Union, od 1. veljače 2023., dostupno na: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-02/SWD_2023_31_Georgia.pdf

³⁰⁴ Amashukeli, loc. cit. Vidi bilješku 301

Sporazum o pridruživanju Ukrajine, za razliku od prethodna dva, u svom sadržaju posebno ističe područje visokog obrazovanja, a koje stranke naročito usmjerava na modernizaciju i reformu sustava visokog obrazovanja, povećanje njegove kvalitete, jačanje suradnje između visokoobrazovnih ustanova, povećanje mobilnosti studenata i profesora, a pri čemu se posebno daje važnost lakšem pristupu visokom obrazovanju. Također, promiče se približavanje obrazovanja u okviru Bolonjskog procesa.

Posebnost ovog Sporazuma o pridruživanju Ukrajine u odnosu na mlade jest poticanje suradnje i razmjene iskustava u neformalnom obrazovanju i politici mladih kako bi se isti što lakše uključili u društvo kroz volontiranje i ostale oblike neformalnog obrazovanja.

Sva četiri sporazuma u biti se pozivaju na iste osnove, svaki od njih za cilj ima povećati suradnju i međusobni dijalog, cjeloživotno učenje, modernizaciju sustava obrazovanja, mobilnost studenata i profesora, neformalno obrazovanje, lakše uključivanje mladih u društvo i sl. Poveznica sva četiri sporazuma jest oslanjanje na Bolonjski proces u odnosu na visoko obrazovanje, što je i u svakom pojedinom sporazumu naglašeno i izdvojeno. Vidjeli smo da se bolonjskim procesom nastoji postići visoka razina usklađenosti sustava visokog obrazovanja u čitavoj Europi, a naročito da visoko obrazovanje postane što privlačnije mladima, te da proces ima za cilj stvoriti Europski prostor visokog obrazovanja u kojemu bi se osigurala mobilnost studenata u svrhu obrazovanja i uzajamno priznavanje kvalifikacija stečenih u inozemstvu, nastoji se uvesti tri stupnja obrazovanja (preddiplomski, diplomski i doktorski studij), ECTS bodovi i slične karakteristike koje bi išle u korist mladima kako bi im visoko obrazovanje postalo sve privlačnije.

Međutim, ono je što je važnije, analizirani sporazumi su kao mješoviti sporazumi preko Bolonjskog procesa, „na mala vrata“ uveli visoko obrazovanje u primarno zakonodavstvo EU-a.

Wageningen apostrofira da ako imamo u vidu da su ugovori ratificirani od strane svake države članice, jasno je da se radi o primarnom pravu EU-a.³⁰⁵

Jasno je dakle da, iako Bolonjski proces nije zamišljen kao dio prava EU-a, isti je to postao upravo zahvaljujući Sporazumu o pridruživanju između Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju i njihovih država članica, s jedne strane, i Gruzije, s druge strane.

³⁰⁵ Van Wageningen, loc. cit. Vidi bilješku 125

U odnosu na RH kao najmlađu članicu koja je pristupila EU-u, važno je naglasiti da je RH pristupila Bolonjskom procesu još 2001. godine i tako pokrenula reformu visokog obrazovanja. Takvim pristupanjem Bolonjskom procesu, visoko obrazovanje u RH postalo je dio Europskog prostora visokog obrazovanja.³⁰⁶ No, brojne negativne posljedice, od kojih je jedna neusklađenost ECTS bodova s predmetima, povukle su za sobom potrebu još intenzivnijeg implementiranja Bolonjske deklaracije.

Naime, pristupanjem Bolonjskom procesu RH se obvezala u svoj sustav visokog obrazovanja ugraditi propisane bolonjske ciljeve; prihvaćanje sustava lako prepoznatljivih i usporedivih stupnjeva, uvođenje dodataka diplomi, uvođenje ECTS sustava bodovanja, promicanje mobilnosti, poticanje suradnje i sl.³⁰⁷

Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Republike Hrvatske, s druge strane (u daljnjem tekstu: „Sporazum o pridruživanju RH“)³⁰⁸ u odnosu na obrazovanje i visoko obrazovanje, nešto su oskudnije odredbe u usporedbi s ranije navedenim sporazumima. Člankom 94. navedeno je da će stranke surađivati i podizati razinu općega obrazovanja i stručnih kvalifikacija, da će se pridonijeti unapređenju obrazovnih struktura i aktivnosti, te da će Program Tempus³⁰⁹ jačati suradnju stranaka u području obrazovanja i izobrazbe.³¹⁰ Program Tempus načelno je namijenjen modernizaciji visokog obrazovanja, no isti je napušten krajem 2013. godine³¹¹, nakon čega se počeo provoditi program Erasmus +. Program Erasmus + objedinio je do tada postojeće programe, a sve s ciljem unaprjeđivanja obrazovanja i zapošljavanja, posebice u području

³⁰⁶ Republika Hrvatska, Ministarstvo znanosti i obrazovanja, Bolonjski proces, dostupno na: <https://mzo.gov.hr/istaknute-teme/odgoj-i-obrazovanje/visoko-obrazovanje/razvoj-visokog-obrazovanja/bolonjski-proces/230>, pristupljeno dana 22. ožujka 2024.

³⁰⁷ Agencija za znanost i visoko obrazovanje, Bolonjski proces, dostupno na: <https://www.azvo.hr/vrednovanja/sustav-visokog-obrazovanja/bolonjski-proces/>, pristupljeno dana 25. ožujka 2024.

³⁰⁸ Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Republike Hrvatske, s druge strane, od 29. listopada 2001., *Službeni list Europske unije*, broj: L 26/3.

³⁰⁹ Trans - European Mobility Scheme for University Studies.

³¹⁰ Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Republike Hrvatske, s druge strane, od 29. listopada 2001., *Službeni list Europske unije*, broj: L 26/3, čl. 94.

³¹¹ Agencija za mobilnost i programe EU: Tempus u Hrvatskoj, dostupno na: <https://arhiva.mobilnost.hr/index.php?id=701>, pristupljeno dana 25. ožujka 2024.

mladih i sporta. U odnosu na prijašnje programe, Erasmus + pojednostavljuje strukture i provedbu, jača diseminaciju i ostvaruje bolju povezanost s tržištem rada.³¹²

U odnosu na ranije opisane sporazume, Sporazum o pridruživanju RH u sebi ne sadrži konkretno pozivanje na Bolonjski proces i naglasak na visoko obrazovanje, iako je kao što je rečeno Bolonjski proces dio sustava hrvatskog visokog obrazovanja još od 2001. godine.

3.5.4. Visoko obrazovanje kao usluga kroz prizmu odluka Suda EU-a

Upravo je praksa Suda EU-a od odlučnog značaja za pojmljenje visokog obrazovanja kao pojedine vrste usluga, budući da je Sud EU posljednja instanca koja tumači zakonodavstvo EU-a. De Groof ističe kako „*Europski sud pravde mora pomicati granice na kojima se nacionalne vlade sudaraju jedna s drugom kako bi očuvale nacionalni karakter svojih obrazovnih sustava, njihove tradicionalne vrijednosti i nacionalni identitet.*“³¹³

Također će biti važno kako pojedine države članice tretiraju svoje visokoškolske usluge s obzirom na način financiranja, imajući pri tomu na umu različita povijesna, kulturološka i socijalna opredjeljenja. Ovo osobito ako imamo na umu da pred Sudom EU-a završavaju samo oni predmeti koji mu budu upućeni od strane država članica, pa se nerijetko može dogoditi da Sud EU ne bude uopće u prilici dati konačni sud.

Pojednostavljeno, ako se obrazovna usluga pruža od strane ustanove koja se u većem dijelu financira iz privatnih sredstava, možemo govoriti o *usluzi* u smislu prava Unije.³¹⁴ Sud EU je također zauzeo stajalište da u slučaju da uslugu pruža ustanova koja je dio javnog obrazovnog sustava, te se financira iz javnih sredstava, čak i u slučaju kada učenik ili njegov roditelj plaćaju pristojbu ili upisninu kao naknadu za operativne troškove, neće se raditi o *usluzi* u smislu prava Unije.³¹⁵

³¹² Agencija za mobilnost i programe EU: Erasmus +, dostupno na: <https://www.mobilnost.hr/hr/sadrzaj/programi/erasmus/>, pristupljeno dana 25. ožujka 2024.

³¹³ De Groof, Jan: The New Old Debate. Free Movement of Services and the Freedom of Establishment Within the Internal European Market: Does the Directive 2006/123 EC Move Past Education? Concerning the Border of National Sovereignty Within the EU, *Cross-Border Higher Education and Quality Assurance: Commerce, the Services Directive and Governing Higher Education*, Palgrave Macmillan, London, str. 117-137.

³¹⁴ Presuda Suda Europske unije od 11. rujna 2007., *Herbert Schwarz and Marga Gootjes-Schwarz v Finanzamt Bergisch Gladbach*, broj: C-76/05, par. 4.

³¹⁵ Presuda Suda Europske unije od 27. lipnja 2017., *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania protiv Ayuntamiento de Getafe*, broj: C-74/16, par. 52.

EU je evidentno kontinuirano radila na povezivanju visokog obrazovanja i unutarnjeg tržišta. Ravinet ističe kako je umrežavanje visokog obrazovanja i unutarnjeg tržišta bilo taktičko, s ciljem uspostavljanja pravne osnove za razvijanje europske inicijative u području visokog obrazovanja.³¹⁶

Sud EU je još davne 1974. god. odlučivao o primjenjivosti prava EU-a na područje obrazovanja. Naime, u predmetu *Donato Casagrande protiv Landeshauptstadt München* je studentu, talijanskom državljaninu, bilo onemogućeno dobivanje stipendije za pohađanje škole u Njemačkoj. Povodom prethodnog pitanja ulazi li ova problematika u nadležnost europskog prava (s obzirom na to da je područje obrazovanja u nadležnosti država članica), Sud EU prihvatio je primjenjivost EU-prava, ističući „*iako je obrazovna politika kao takva izvan sfera koje je Ugovor povjerio institucijama Zajednice, iz toga ne slijedi da je izvršavanje ovlasti povjerenih Zajednici na neki način ograničeno ako je takve naravi da zahvaća mjere koje se poduzimaju u izvršavanju obrazovane politike*“.³¹⁷ Analizirajući ovu presudu, Gori navodi kako je stav Suda da je prihvatljivo da Zajednica intervenira u organizaciju nacionalnog obrazovanja.³¹⁸

Analizom pojedinih predmeta Suda EU-a vidjet ćemo važnost tumačenja pravne stečevine EU-a od slučaja do slučaja. Također, uočiti ćemo da je i Sud EU na različite načine koncipirao i obrazlagao svoje stavove tijekom vremena.

Imajući u vidu da se radi o važnim predmetima Suda EU-a kada su obrazovane politike u pitanju, u znanstvenoj analizi predmeta bit će dan širi prikaz tematike, koja će obuhvatiti sva važna pitanja pojedinog predmeta.

3.5.4.1. Pojam strukovnog obrazovanja prema *Gravieru*

³¹⁶ Ravinet, Pauline: On Principles, Europe and Higher Education: Reflections on European Higher Education as an Intersecting Normative Space: Tensions Between European Policy and National Sovereignty, *European Higher Education and the Internal Market, Tensions Between European Policy and National Sovereignty*, urednici: Sin, Cristina, Tavares, Orlanda, Cardoso Sonia i Rosa, Maria J., Palgrave Macmillan, Cham, 2018., str. 21-45.

³¹⁷ Presuda Suda Europske unije od 3. srpnja 1974., *Donato Casagrande protiv Landeshauptstadt München*, broj: C-9/74, par. 14.

³¹⁸ Gori, Gisella: Towards a EU Right to Education, *Kluwer Law International*, The Hague, London, Boston, str. 26. i 27.

U predmetu *Gravier / Ville de Liège*³¹⁹ Sud je odlučivao o prethodnim pitanjima koja se odnose na tumačenje čl. 7. i 59. Ugovora o EEZ-u te je dao definiciju stručnog obrazovanja.

Postupak se odnosi na francusku državljanku, studenticu Françoise Gravier koja je tvrdila da gradu Liegeu treba zabraniti da od nje naplaćuje naknade (upisnice) zvane „minerval“ koje belgijski studenti nisu dužni plaćati, a državljani drugih država članica jesu. Kada su ju pozvali na plaćanje naknade, ona to nije učinila, slijedom čega njezina boravišna dozvola u Belgiji nije produžena.

Tužiteljica je zbog navedenog pokrenula postupak pred sudom u Liegeu, tražeći da ju se oslobodi od plaćanja naknada prvenstveno jer se takva naknada ne traži od belgijskih državljana, shodno čemu smatra da takva obveza za nju predstavlja diskriminaciju na temelju državljanstva, a koja je zabranjena čl. 7. Ugovora o EEZ-u. Također, pred sudom je tražila i izdavanje svih potrebnih potvrda za produženje njezinog boravka u Belgiji.

Nacionalni sud je u ovom slučaju odlučio prekinuti postupak kako bi razjasnio jesu li naknade koje je tužiteljica bila obvezna platiti suprotne čl. 7. Ugovora o EEZ-u, odnosno predstavlja li nametanje plaćanja takve naknade državljanima drugih država članica kao uvjet za pristup stručnom osposobljavanju (a da se takva naknada ne naplaćuje studentima belgijskim državljanima) diskriminaciju na temelju obrazovanja. Ako je isto suprotno čl. 7. Ugovora, postavlja se pitanje prema kojem kriteriju se može odlučiti da tečaj koji je tužiteljica pohađala spada unutar primjene Ugovora.

Važno je napomenuti da se Sud u uvodu presude pozvao na doktrinu zadržanih ovlasti, te je naznačio kako uvjeti pristupa strukovnom osposobljavanju spadaju u područje primjene Ugovora.³²⁰

Nacionalni sud želi znati predstavlja li tečaj crtanja stripova koji je tužiteljica pohađala stručno osposobljavanje.

Sud EU ističe kako je važno reći da stručno osposobljavanje ima za svrhu svima dati mogućnost osnovnog i naprednog obrazovanja, kontinuitet stručnog osposobljavanja, te da se pojedincu omogući razvoj osobnosti i početak karijere. Slijedom toga, strukovno obrazovanje

³¹⁹ Presuda Suda Europske unije od 13. veljače 1985., *Françoise Gravier v City of Liège*, broj: C-293/83

³²⁰ O doktrini zadržanih ovlasti više u poglavlju IV.

predstavlja oblik obrazovanja koji priprema za kvalifikaciju za određeno zvanje, obrt ili zapošljavanje, pa tako i tečaj crtanja stripova iz glavnog postupka.³²¹

Iz belgijskog zakonodavstva i pripadajuće prakse u pogledu naknada slijedi da troškove obrazovanja ne snose studenti belgijskog državljanstva, već isključivo studenti drugih država članica. Slijedom toga, Sud zaključuje obveza plaćanja naknade za studente državljanke drugih država članica, a ne nametanje naknade studentima belgijskog državljanstva kao uvjeta za pristup stručnom obrazovanju, predstavlja diskriminaciju na temelju državljanstva, a koja je suprotna čl. 7. Ugovora.³²²

Zato Caruso navodi kako je još od ove presude bilo jasno da se privilegij državnog financiranja strukovnog obrazovanja mora odnositi i na studente drugih država članica, bez dodatnih troškova.³²³

Wilets James ukazuje na razliku između Sjedinjenih država i EU-a upravo na ovom principu, jer za razliku od SAD, u EU nije dozvoljeno naplaćivati veću školarinu državljanina drugih država članica.³²⁴

Sud EU je dakle u ovom predmetu naveo da nije dopuštena diskriminacija na bilo kojem polju povezanom s pristupom visokom obrazovanju, ali ako bi dodatne potpore predstavljale nerazuman teret za državu domaćina, mogu biti rezervirane samo za domaće studente.

Zanimljivo je međutim da je u ovom predmetu nezavisni odvjetnik u svojem mišljenju bio predložio da se povuče distinkcija između tzv. državnog obrazovanja (financiranog iz javnih sredstava) i obrazovanja koje pružaju privatne obrazovne institucije. Sud EU se međutim u ovom predmetu nije oglasio vezano za ovaj prijedlog.³²⁵

U ovom predmetu Sud EU je, kao što smo vidjeli prvi put načelo jednakog tretmana, tj. zabrane diskriminacije primijenio na područje visokog obrazovanja. Shaw ide tako daleko da tvrdi da je upravo ova presuda inicirala program Erasmus.³²⁶

³²¹ Presuda Suda Europske unije od 13. veljače 1985., *Françoise Gravier v City of Liège*, broj: C-293/83, par. 29., 30.

³²² Presuda Suda Europske unije od 13. veljače 1985., *Françoise Gravier v City of Liège*, broj: C-293/83, par. 26.

³²³ Caruso, Daniela: Lost at sea, *German Law Journal*, Vol. 15., No. 6., 2014., str. 1197-1208.

³²⁴ Wilets, James D.: Unified theory of international law, the state, and the individual: Transnational legal harmonization in the context of economic and legal globalization, *U. Pa. J. Int'l L.*, Vol. 31., 2009., str. 753-826.

³²⁵ Mišljenje odvjetnika Sir Gordon Slynna od 16. siječnja 1985., u predmetu Suda Europske unije, *Françoise Gravier v City of Liège*, broj: C-293/83

³²⁶ Shaw, Joe: From the margins to the centre: Education and training law and policy, *The evolution of EU law*, 1999., str. 555-595.

Međutim, kao što ukazuje Damjanović, države članice su suzdržane kod priznavanja ovlasti Sudu EU-a na ovom polju, iako priznaju nužnost i važnost mobilnosti studenata upravo onako kako to tumači Sud EU.³²⁷

Hellum ovu presudu naziva upravo revolucionarnom, iz razloga jer je Sud EU ustvrdio da rasprava o uvjetima pristupa visokom obrazovanju ulazi u djelokrug Ugovora o EZ.³²⁸

3.5.4.2. Studij veterine kao javno obrazovni studij ili strukovno osposobljavanje *u Blaizot*

U predmetu *Blaizot / Université de Liège i drugi*³²⁹ postupak se odnosi na Vincenta Blaizota s prebivalištem u Belgiji i 16 drugih studenata (dalje: tužitelji) koji su podnijeli tužbu protiv raznih sveučilišta (dalje: tuženici) jer su im isti odbili vratiti dodatne upisne naknade (minervale) koje su platili prije no što je objavljena presuda u predmetu *Gravier* (u kojemu je Sud EU zaključio da nametanje studentima državljana drugih država članica naknade, upisnine i sl. kao uvjeta za pristup stručnom osposobljavanju, a te naknade se ne nameću studentima koji su u domaćoj državi predstavlja oblik diskriminacije po osnovi državljanstva). Tužitelji, francuski državljani, dobili su boravišne dozvole da u Belgiji studiraju veterinu, a koji studij obuhvaća tri godine za preliminarnu diplomu i daljnje tri godine za doktorat. Svake akademske godine su bili dužni platiti i upisninu i dodatnu naknadu koja inače belgijskim studentima nije uopće naplaćivana. Nakon presude *Gravier*, brojni studenti su pokretali postupke za vraćanje tih dodatnih upisnina, što je slučaj i kod tužitelja u ovom predmetu.

Nacionalni sud je prekinuo postupak kako bi Sudu EU-a uputio prethodno pitanje; spadaju li francuski uvjeti koji uređuju pristup sveučilišnim studijima pod područje primjene Ugovora, u smislu čl. 7. za akademsku godinu 1985./86. i 1979.-1985.

U ovom pitanju imamo dva problema, prvi se odnosi na to je li veterina dio pojma „stručno osposobljavanje“, te smatra li se diskriminacijom po osnovi državljanstva naplaćivanje dodatne upisnine studentima koji su državljani drugih država (a ne belgijski državljani). Drugi

³²⁷ Damjanović, Dragana: “Reserved areas“ of the member states and the ECJ: The case of higher education, *The European Court of Justice and the Autonomy of the Member States*, urednici: Micklitz, Hans-Wolfgang i De Witte, Bruno, Intersentia, Cambridge, 2012., str. 149–174.

³²⁸ Hellum, Anne: Gender Equality in the Nordics, *Scandinavian studies in law*, 2022., str. 151-186.

³²⁹ Presuda Suda Europske unije od 2. veljače 1988., *Vincent Blaizot protiv Université de Liège i dr.*, broj: C-24/86

problem se odnosi na razdoblje glede presude *Gravier*, odnosi li se njezin učinak samo na razdoblje nakon presude ili se odnosi i na razdoblje prije donošenja presude.

Prvenstveno, iz belgijskih propisa proizlazi da dodatnu naknadu plaćaju samo strani studenti, slijedom čega govorimo o nejednakom tretmanu i diskriminaciji zabranjenoj čl. 7. Ugovora. Tuženici su zauzeli stajalište da je propisano plaćanje dodatne upisnine opravdano, a odnosi se na održavanje belgijskih sveučilišta jer bi ista isključenjem takve naknade bila ugrožena (uz opravdanje da bi došlo do porasta stranih studenata i time bi se povećalo financijsko opterećenje).³³⁰

Potrebno je prvo utvrditi je li sveučilišni studij veterine iz glavnog postupka „stručno osposobljavanje“. Sud je zaključio da veterina pripada pojmu „stručnog osposobljavanja“ s obzirom na to da ispunjava uvjete koji su propisani (oblik obrazovanja koji priprema za određeno zvanje, pruža potrebno osposobljavanje i sl.), a slijedom čega Sud smatra da dodatna naknada samo za strane studente predstavlja diskriminaciju po osnovi nacionalnosti, a što je suprotno čl. 7. Ugovora.³³¹

Nadalje, što se tiče drugog problema, Sud je zaključio da se na direktan učinak čl. 7. Ugovora ne može pozivati za period prije datuma presude *Gravier*, izuzev studenata koji su prije tog datuma pokrenuli sudski postupak ili podnijeli drugi odgovarajući zahtjev.³³²

Vidimo da, za razliku od predmeta *Gravier*, nacionalni sud nije studij okarakterizirao kao strukovno osposobljavanje, te je odluku o tomu trebao donijeti Sud EU. Sud EU je ustvrdio da je svaki oblik obrazovanja koji priprema za kvalifikaciju za određeno zvanje, obrt ili zapošljavanje predstavlja stručno osposobljavanje. Također, Sud je izrijeком naveo da sveučilišni studij predstavlja stručno osposobljavanje.

Dionysios je stava kako je Sud u ovome predmetu usvojio široku definiciju strukovnog obrazovanja, uvrštavajući strukovno obrazovanje u opseg Ugovora.³³³

Evidentno je, kao što ističe i Hellum, da je Sud EU konstatirao da se visoko obrazovanje može podvesti pod strukovno osposobljavanje, što proizlazi iz presuda *Gravier* i *Blazitot*.³³⁴

³³⁰ Presuda Suda Europske unije od 2. veljače 1988., *Vincent Blazitot protiv Université de Liège i dr.*, broj: C-24/86, par. 11., 22.

³³¹ Presuda Suda Europske unije od 2. veljače 1988., *Vincent Blazitot protiv Université de Liège i dr.*, broj: C-24/86, par. 24.

³³² Presuda Suda Europske unije od 2. veljače 1988., *Vincent Blazitot protiv Université de Liège i dr.*, broj: C-24/86, par. 35.

³³³ Tsiros, Dionysios: Maintenance assistance for migrant students : European Union citizenship, equal treatment and the attribution of social rights under the Bidar judgment and beyond, *Revue hellénique de droit international*, Vol. 63, No. 2., 2010., str. 949-969.

3.5.4.3. Sekundarno obrazovanje gledano kroz prizmu pojma *usluga* prema *Humbel*

U predmetu *État belge / Humbel Edel*³³⁵ Sud EU rješava prethodna pitanja u svezi naplaćivanja naknade državljanima drugih država članica za pristup državnoj obrazovnoj ustanovi.

U ovom predmetu spor je pokrenula Belgija protiv g. i gđe. Humbel, francuskih državljana s boravištem u Luksemburgu, u statusu skrbnika njihovog sina Frederica, pritom potražujući isplatu iznosa od 35 000 BFR, a koji iznos se odnosi na novčanu naknadu (minerval) koja se plaća za tečaj srednjeg obrazovanja. Frederic je na predmetni tečaj išao od 1984. do 1985. godine na Državnom institutu u Belgiji. Budući da je Frederic odbio platiti traženu naknadu od 35 000 BFR, Belgija je protiv njegovih roditelja pokrenula postupak, a nacionalni sud potom je prekinuo postupak kako bi Sud EU dodatno pojasnio pojam strukovne izobrazbe u odnosu na studij koji je Frederic pohađao; u slučaju da se ne radi o strukovnoj izobrazbi, je li on osoba kojoj su usluge namijenjene u smislu čl. 59. Ugovora i može li se od njega tražiti da plati minerval za obrazovnu uslugu kao uvjet; u kojoj mjeri državljani Luksemburga mogu svoju djecu upisati u belgijske ustanove za obrazovanje, a da pritom ne plaćaju minerval; ima li francuski radnik s prebivalištem u Luksemburgu pravo tražiti isti tretman?

Prvim pitanjem nacionalni sud pita spada li Fredericov studij pod pojam strukovne izobrazbe u smislu Ugovora, imajući u vidu da je njegov studij srednjoškolsko obrazovanje, traje sveukupno 6 godina, sadrži 3 uzastopna stupnja, svaki u trajanju od 2 godine. Predmet koji je upisao je bio na drugoj godini njegove izobrazbe, što svakako predstavlja dio temeljnog obrazovanja i ne sadrži poseban strukovni predmet. Sud je u ovom slučaju zaključio da godina školovanja koja u programu predstavlja nedjeljivu cjelinu nastave, a koja u konačnici priprema za stjecanje kvalifikacije (za neku profesiju, obrt i sl.), predstavlja strukovno osposobljavanje u smislu Ugovora.³³⁶

³³⁴ Hellum, loc. cit. Vidi bilješku 327

³³⁵ Presuda Suda Europske unije od 27. listopada 1988., *Belgian State v René Humbel and Marie-Thérèse Edel*, broj: C-263/86

³³⁶ Presuda Suda Europske unije od 27. listopada 1988., *Belgian State v René Humbel and Marie-Thérèse Edel*, broj: C-263/86, par. 13.

Nadalje, drugim pitanjem treba se utvrditi jesu li tečajevi u tehničkim institutima, a koji čine srednjoškolsko obrazovanje usluge u smislu čl. 50. Ugovora. Sud je u ovom dijelu odgovorio negativno, dakle da takvi tečajevi ne predstavljaju usluge.³³⁷

Posljednjim pitanjem nacionalni sud pita je li u suprotnosti s pravom Zajednice da se obveže države članice na plaćanje naknade kao uvjet za djecu radnika migranata koji borave u drugoj državi članici. Sud kao relevantnu odredbu u ovom slučaju navodi čl. 12. Uredbe o slobodi kretanja radnika unutar Zajednice³³⁸, a koja propisuje da djecu državljana države članice koja su (ili su bila) zaposlena u drugoj državi članici treba primiti u opće obrazovanje, naukovanje i tečajeve strukovnog osposobljavanja te države i to pod istim okolnostima kao i za državljane te države, u slučaju da takva djeca borave na njezinu teritoriju. Međutim, takva formulacija predstavlja obvezu samo one države članice u kojoj radnik migrant boravi. Slijedom toga, Sud zaključuje da navedena odredba ne priječi državu članicu od uvođenja plaćanja naknade, odnosno minervalu kao uvjeta za upis, u odnosu na djecu radnika migranata koji borave u drugoj državi članici.³³⁹

Pred Sudom EU-a je dakle postavljeno pitanje može li se sekundarno obrazovanje, kao dio nacionalnog obrazovnog sustava, smatrati *pružanjem usluga*, u kojem slučaju bi bile primjenjive odredbe UFEU-a kojima se zabranjuje diskriminacija po osnovi državljanstva u pogledu pristupa uslugama. Sud je utvrdio da u konkretnoj situaciji nema mjesta na pozivanje na UFEU, jer za obrazovanje nije plaćena naknada, niti je postojala namjera ostvarivanja zarade, a sustav obrazovanja financiran je iz javnog proračuna. U presudi je izrijekom navedeno:

„Prije svega, država, uspostavljajući i održavajući takav sustav, ne nastoji se baviti profitabilnom djelatnošću, već ispunjava svoje dužnosti prema vlastitom stanovništvu na društvenom, kulturnom i obrazovnom području. Drugo, predmetni sustav se, u pravilu, financira iz javnog novca, a ne od strane učenika ili njihovih roditelja“³⁴⁰

Ovaj predmet poslužio je kao polazišna točka za mnoge kasnije odluke Suda EU-a.

³³⁷ Presuda Suda Europske unije od 27. listopada 1988., *Belgian State v René Humbel and Marie-Thérèse Edel*, broj: C-263/86, par. 20.

³³⁸ sada je to 46. Uredba (EU) br. 492/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o slobodi kretanja radnika u Uniji, *Službeni list Europske unije*, broj: L 141/1, 5. travnja 2011.

³³⁹ Presuda Suda Europske unije od 27. listopada 1988., *Belgian State v René Humbel and Marie-Thérèse Edel*, broj: C-263/86, par. 25.

³⁴⁰ Presuda Suda Europske unije od 27. listopada 1988., *Belgian State v René Humbel and Marie-Thérèse Edel*, broj: C-263/86, par. 18.

Davies je, upravo se referirajući na ovaj predmet, ukazao da obrazovanje koje se financira iz javne blagajne nije ekonomska usluga, ustanova koja pruža obrazovanje ne ponaša se kao poduzetnik, a izostaje i komercijalna motivacija kao i konkurencija.³⁴¹

Dvojeći o obrazovanju kao gospodarskoj aktivnosti, Nicolaidides ukazuje kako je iz ranije prakse jasno da osobinu gospodarske aktivnosti djelatnost ne stječe radi naplate nominalne naknade za istu.³⁴² Nešto ranije Kleis i Nicolaidides osvrnuli su se upravo na predmete *Humbel* i *Edel*, te ustvrdili kako se obrazovanje koje pružaju javne ustanove ne mogu klasificirati kao gospodarske djelatnosti, dok se obrazovanje koje nije dio javnog sustava obrazovanja ima smatrati gospodarskom uslugom. Međutim, također su zaključili da nije nužan zaključak da ako se obrazovna djelatnost odvija u okviru nacionalnog sustava, to isključuje kvalifikaciju obrazovanja kao gospodarske djelatnosti, pojašnjavajući da nije odlučna činjenica tko i u kojem kontekstu provodi aktivnost obrazovanja, nego može li su u konkretnom slučaju raditi o tržištu.³⁴³

Davies tumači, ne dovodeći u pitanje ispravnost konačno zauzetog stava u ovom predmetu, da navođenje ispunjavanja dužnosti države prema svojem stanovništvu, kao i pozivanje na državnu blagajnu, nisu dostatni kako bi se isključilo tumačenje da se radi u usluzi u smislu pravne stečevine EU-a.³⁴⁴

3.5.4.4. Visoko obrazovanje gledano kroz prizmu pojma *usluga* u *Wirth*

Predmet *Wirth*³⁴⁵ tiče se visokog obrazovanja financiranog iz javnih sredstava.

Glavni postupak odnosi se na spor između njemačkog državljanina g. Wirtha i Landeshauptstadt Hannover (dalje: tuženik), u odnosu za stipendije za obrazovanje. Wirth, koji je tada živio u Njemačkoj, podnio je zahtjev za potporu za obrazovanje sukladno BafoeG-a (njemačkom nacionalnom zakonu) i to za produžetak tečaja jazz saksofona u umjetničkoj školi u Nizozemskoj. Njegovo „opravdanje“ bilo je da je morao nastaviti tečaj u inozemstvu

³⁴¹ Davies, Gareth: The Community's Internal Market-Based Competence to Regulate Healthcare: Scope, Strategies and Consequences, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 14., No. 3., 2007., str. 215-238.

³⁴² Nicolaidides, Phedon: Not Even the Church Is Absolved from State Aid Rules: The Essence of Economic Activity, *Eur. St. Aid LQ*, Vol. 16., No. 527., 2017., str. 527-536.

³⁴³ Kleis, Maria, and Phedon Nicolaidides: The concept of undertaking in education and public health systems, *European State Aid Law Quarterly*, Vol. 5., No. 3., 2006., str. 505-508.

³⁴⁴ Davies, Gareth: Welfare as a Service, *Legal issues of economic integration*, Vol. 29., No. 1., 2002., str. 27-40.

³⁴⁵ Presuda Suda Europske unije od 7. prosinca 1993., *Stephan Max Wirth v Landeshauptstadt Hannover*, broj: C-109/92

jer u njemačkoj više nije bilo slobodnih mjesta. Tuženik je njegov zahtjev za stipendiranje odbio, navodeći da je g. Wirth bio stalno nastanjen u Njemačkoj, a stipendija u inozemstvu se dodjeljuje samo prema čl. 5. st. 2. BAfoeG-a i to samo u slučaju da je ono korisno u odnosu na prethodno obrazovanje. Nadalje se obrazlaže kako taj uvjet nije ispunjen jer je g. Wirth bio na prvom semestru studija.

Sud u Hannoveru prekinuo je postupak kako bi Sud razjasnio pojam usluge u smislu čl. 60. Ugovora u odnosu na studije na visokoškolskim ustanovama, također, je li u skladu s čl. 59. ili 62. Ugovora postojanje zakonodavstva prema kojem državljani te države imaju pravo na stipendiju za obrazovanje samo u slučaju da nastavljaju obrazovanje u toj državi.

U pogledu prvog pitanja, Sud zaključuje da tečajevi u visokoškolskim ustanovama (koje se uglavnom financira iz javnih sredstava) nisu usluge u smislu čl. 60. Ugovora.³⁴⁶

Sud se u ovom slučaju poziva na predmet C-263/86 *Belgijska država protiv Humbela*, gdje se kao osnovno obilježje naknade navodi da ona predstavlja naknadu za predmetnu uslugu, a da takvo obilježje nije prisutno kod tečajeva u nacionalnom obrazovnom sustavu. Država se takvim sustavom ne bavi profitabilnom djelatnošću, već nastoji ispuniti dužnost prema svojim stanovnicima.³⁴⁷

Nadalje, takav sustav se financira javnim sredstvima, a ne od strane učenika, no to nije od utjecaja da učenici nekada moraju platiti upisninu ili slične naknade. Dakle, ako se visokoškolska ustanova financira uglavnom iz privatnih sredstava kojima se ostvaruje profit, tada takvi tečajevi postaju usluge u smislu čl. 60. Ugovora. U ovom slučaju govorimo o ustanovi koja se financira iz javnih sredstava i samim time nije usluga u smislu čl. 60. Ugovora.³⁴⁸

Sud zaključuje da na drugo pitanje nije potrebno odgovoriti, već je o tome presudio u predmetu C-39/86 *Lair protiv Universitaet Hannover* jer je stipendija studentima za održavanje i obuku u načelu izvan područja primjene Ugovora.³⁴⁹

³⁴⁶ Presuda Suda Europske unije od 7. prosinca 1993., *Stephan Max Wirth v Landeshauptstadt Hannover*, broj: C-109/92, par. 19.

³⁴⁷ Presuda Suda Europske unije od 7. prosinca 1993., *Stephan Max Wirth v Landeshauptstadt Hannover*, broj: C-109/92, par. 15.

³⁴⁸ Presuda Suda Europske unije od 7. prosinca 1993., *Stephan Max Wirth v Landeshauptstadt Hannover*, broj: C-109/92, par. 19.

³⁴⁹ Presuda Suda Europske unije od 7. prosinca 1993., *Stephan Max Wirth v Landeshauptstadt Hannover*, broj: C-109/92, par. 25.

Iako je Sud EU u predmetu *Wirth*³⁵⁰ povukao analogiju iz predmeta *Humbel*³⁵¹ (koji se odnosio na srednjoškolsko obrazovanje), te utvrdio kako niti visoko obrazovane nije usluga, također je podvukao da visoko obrazovanje može biti usluga ako se odvija u ustanovama koje se financiraju uglavnom iz privatnih sredstava i koje nastoje ostvariti financijsku dobit.

Njemački sud je dakle uputio je Sudu EU-a prethodno pitanje, tražeći odgovor na pitanje je li visoko obrazovanje usluga. Sud EU referirao se na predmet *Humbel*, apostrofirajući da ako se visoko obrazovanje provodi na instituciji koja se uglavnom financira iz javnih sredstava, ne možemo govoriti u usluzi u smislu odredaba Ugovora.

U okviru postupka, UK je istakla da bi se radilo u usluzi u smislu Ugovora ako bi obrazovanje bilo financirano od strane studenta i njihovih roditelja. UK je istakla da se većina ustanova visokog obrazovanja financira javnim sredstvima, ali da se ne smije izgubiti iz vida da se neke ustanove financiraju iz privatnih izvora, dakle s ciljem da ponude uslugu uz naknadu, slijedom čega se radi o uslugama sukladno čl. 60. Ugovora.³⁵²

Vidjet ćemo da je ovo mišljenje kasnije izraženo u predmetu *Schwarz*.³⁵³

Wirth je dakle ustvrdio da visoko obrazovanje nije jednoznačno s pojmom neekonomske djelatnosti, što je kasnije novija praksa Suda EU-a potvrdila, definirajući visoko obrazovanje kao uslugu u smislu pravne stečevine EU-a.³⁵⁴

Amato i Farbmann su analizirali navedenu presudu, argumentirajući da se visoko obrazovanje koje se financira iz javnih sredstava ne može biti smatrano uslugom u smislu čl. 57. UFEU-a.³⁵⁵

Zeno-Zencovich međutim ukazuje na logičku grešku Suda u obrazloženju ove presude. Naime, samo definiranje da studiji u ustanovi koja se financira iz javnih sredstava ne predstavljaju uslugu smislu odredaba Ugovora, bez kvalificiranja same aktivnosti kao

³⁵⁰ Presuda Suda Europske unije od 7. prosinca 1993., *Stephan Max Wirth v Landeshauptstadt Hannover*, broj: C-109/92

³⁵¹ Presuda Suda Europske unije od 27. listopada 1988., *Belgian State v René Humbel and Marie-Thérèse Edel*, broj: C-263/86

³⁵² Presuda Suda Europske unije od 7. prosinca 1993., *Stephan Max Wirth v Landeshauptstadt Hannover*, broj: C-109/92, par. 17.

³⁵³ Presuda Suda Europske unije od 11. rujna 2007., *Herbert Schwarz and Marga Gootjes-Schwarz v Finanzamt Bergisch Gladbach*, broj: C-76/05

³⁵⁴ Predmet *Neri*, C-153/02, Predmet *Schwarz* c-76/05, Predmet *Zanotti* C-56/09, Predmet *Jundt* C-281/06

³⁵⁵ Amato, Federico, Farbmann, K.: Applying EU competition law in the education sector, *International Journal for Education Law and Policy*, Vol. 6., No. 1.-2., 2010., str. 7- 12.

ekonomske ili neekonomske, može dovesti u zabludu. Zato će, prema stavu ovog autora, trebati uzeti u obzir širu definiciju ekonomske i neekonomske usluge.³⁵⁶

Jorgensen izražava mišljenje da je nužno napraviti distinkciju između osnovnog i srednjeg obrazovanja kao usluge i visokog obrazovanja kao usluge. Naime, ovaj autor drži da se pružanje osnovnog i srednjeg obrazovanja temeljni na konceptu ljudskih prava, dok je visoko obrazovanje usluga koja se prodaje na tržištu.³⁵⁷

Davies ide korak dalje, te problematizira sljedeće: budući da Sud sugerira da određeni (visok) postotak prihoda obrazovne institucije iz privatnih izvora vodi do toga da takva institucija pruža obrazovanje kao ekonomsku uslugu, dvojbeno je o kojem bi se to postotku financiranja trebalo raditi? Drži da izraz „u suštini financira“ podrazumijeva da većina sredstava mora biti privatna kako bi usluga bila ekonomske prirode, međutim dozvoljava i da se radi o manjinskom izvoru financiranja, ali bez kojega institucija ne bi mogla funkcionirati.³⁵⁸

Također podsjeća na mogućnost da javno visoko učilište naplaćuje poslijediplomske studije, s ciljem da pored pokrivanja troškova ostvare i dobit, a koji studiji su privatno financirani. Stoga sugerira da većina poslijediplomskih studija budu tretirani kao ekonomske usluge i kada se odvijaju na javnim visokim učilištima.³⁵⁹

3.5.4.5. Djelatnost nagrađivanja sveučilišnih kolegija kao gospodarska djelatnost u *Neri*

U predmetu *Neri*³⁶⁰ postupak se odnosi na gđu. Neri, studenticu sveučilišta Nottingham Trent (NTU) koji je odabrala radi stjecanja diplome s pohvalom BA iz međunarodnih političkih studija. NTU je inače sveučilište koje čini dio zakonodavstva UK koje je ovlašteno dodijeliti diplomu BA s pravnim statusom i svoje studijske programe određuje pri osnivanju u UK, gdje izdaje završne diplome. No, čl. 216. Zakona o reformi obrazovanja iz 1988. ima različit sustav za dodjeljivanje diploma u kojemu je odobren popis tijela koja pružaju tečajeve koji čine pripremu za diplomu koju u konačnici izdaje priznato tijelo. Predmetni popis obuhvaća i

³⁵⁶ Zeno-Zencovich, Vincenzo: The Status of Universities in EU Law, *Comp. L. Rev.* Vol. 4. , No. 1., 2013.

³⁵⁷ Jorgensen, Stine: Right to Cross-Border Education in the European Union, *Common Market Law Review*, Vol. 46. No. 5., 2009., str. 1567-1590.

³⁵⁸ Davies, loc. cit. Vidi bilješku 343

³⁵⁹ Ibidem.

³⁶⁰ Presuda Suda Europske unije od 13. studenog 2003., *Valentina Neri v European School of Economics*, broj: C-153/02

Europsku školu ekonomije (ESE). ESE je osnovan u UK, no ima brojne poslovne jedinice u stranih državama (od toga 12 podružnica u Italiji). ESE organizira razne tečajeve uz naknadu, no nije ovlašteno samostalno izdavati vlastite diplome.

Radi velikih financijskih troškova boravka u UK, gđa. Neri se odlučila upisati tečaj u Italiji na ESE-u. Nedugo nakon upisa i nakon prethodno uplaćenih 4 000 000 ITL (2 065,83 EUR), otkrila je da ESE nema ovlaštenje voditi tečajeve na sveučilišnoj razini i da samim time ne priznaje sveučilišne diplome stečene na ESE-u u Italiji, unatoč činjenici da se te diplome priznaju u UK. Zbog navedenog, gđa. Neri je potraživala povrat spornog iznosa tako da je podnijela zahtjev Giudice di pace u Genovi, uz potvrde Ministarstva o sadržaju svog zahtjeva.

Giudice di pace zauzima stav da bi navedeno postupanje moglo odvrćati studente od upisa ESE-a u Italiji ili ih time navesti da povuku svoje prijave, shodno čemu može biti prepreka slobodi kretanja osoba, slobodi poslovnog nastana i slobodi pružanja usluga.

Giudice di pace prekida postupak i Sudu EU-a upućuje prethodna pitanja koja se odnose na glavni postupak, a kako bi Sud EU razjasnio jesu li pravila kao iz glavnog postupka (kada sveučilište jedne države izda diplomu, a tu diplomu ne prizna sveučilište druge države) u suprotnosti s čl. 39., 43. i 49. EZ-a.

Važno je prvenstveno reći da je za ESE, koji izvodi tečajeve s ciljem stjecanja diplome koja bi studentima olakšala pristup tržištu rada, jako važno priznavanje takvih diploma od strane vlasti države članice.

Takva praksa vuče za sobom posljedicu da će takav način potencijalno odvrćati studente od pohađanja tečajeva u kojima se diplome dodijeljene na kraju tečaja koje provodi ESE ne priznaju u Italiji, slijedom čega takva praksa predstavlja ograničenje slobode poslovnog nastana.

Talijanska vlada je pokušala svoja ograničenja opravdati potrebnom da osigura visoke standarde sveučilišnog obrazovanja. Iako se takav cilj doima legitimnim za opravdanje ograničenja temeljnih sloboda, takva praksa ipak prekoračuje ono nužno za postizanje željenog cilja.³⁶¹

Dakle, uzimajući u obzir da takva praksa ne zadovoljava ni zahtjev razmjernosti u odnosu na cilj koji se želi postići, na prvo pitanje Sud je odgovorio da praksa kao iz glavnog postupka

³⁶¹ Presuda Suda Europske unije od 13. studenog 2003., *Valentina Neri v European School of Economics*, broj: C-153/02, par. 46., 50.

nije u skladu s čl. 43. Ugovora o EZ-u, odnosno predstavlja ograničenje slobode poslovnog nastana.³⁶²

Na ostala prethodna pitanja Sud nije odgovarao.

Sud je u paragrafu 39. izričito naveo da je „*organizacija za nagrađivanje sveučilišnih kolegija gospodarska djelatnost*”, čime je istu okarakterizirao kao uslugu u smislu pravne stečevine EU-a.³⁶³

Gideon ukazuje kako je ovom presudom Sud EU pozitivno utjecao na slobodu kretanja unutar EU-a, podsjećajući ipak kako sveučilišta imaju različite šanse u natjecanju, koje ovise o tradiciji, jeziku, kvaliteti nastavnog osoblja, kao i različitim proračunskim potporama i financijskim resursima općenito.³⁶⁴

Lonbay je stava da tumačenje talijanskih tijela ometa gospodarsku aktivnost ESE-a u Italiji, te da opravdanje u smislu osiguravanja visoke kvalitete obrazovanja nije dostatno za ograničenje iz konkretnog predmeta.³⁶⁵

3.5.4.6. Privatna učilišta pružaju gospodarske usluge u *Schwartz*

U predmetu *Schwarzi Gootjes - Schwarz*³⁶⁶, troje djece njemačke obitelji Schwarz su, pohađajući školu koja se nalazi u drugoj državi članici (škola za iznimno nadarenu djecu u Škotskoj), koristila svoje pravo slobodnog kretanja, no nacionalno zakonodavstvo u različitim položajima je stavljalo porezne obveznike čija djeca su se školovala u Njemačkoj od onih poreznih obveznika čija su djeca bila na školovanju u drugoj državi članici, što se konkretno odrazilo i na obitelj Schwarz.

Roditelji u obitelji Schwarz su tražili od „Finanzamta“ (poreznog ureda) da im dopusti poreznu olakšicu na školarine nastale za njihovu djecu za 1998. i 1999. godinu. S obzirom na

³⁶² Presuda Suda Europske unije od 13. studenog 2003., *Valentina Neri v European School of Economics*, broj: C-153/02, par. 51.

³⁶³ Presuda Suda Europske unije od 13. studenog 2003., *Valentina Neri v European School of Economics*, broj: C-153/02, par. 39.

³⁶⁴ Gideon, loc. cit. Vidi bilješku 130

³⁶⁵ Lonbay, Jules: II. Free Movement of Persons, *International & Comparative Law Quarterly*, Vol. 50., No. 1., 2001., str. 168-175.

³⁶⁶ Presuda Suda Europske unije od 11. rujna 2007., *Herbert Schwarz and Marga Gootjes-Schwarz v Finanzamt Bergisch Gladbach*, broj: C-76/05

to da nisu sami podnijeli porezne prijave za sporne godine, nadležna tijela su procijenila njihove porezne osnovice, na što je obitelj Schwarz uložila prigovor, no Finanzamt je prigovor odbio kao neutemeljen, uz obrazloženje da njemačko zakonodavstvo o porezu na dohodak dozvoljava dodjeljivanje porezne olakšice onim poreznim obveznicima koji su plaćali školarine njemačkim privatnim školama. Slijedom toga, obitelj Schwarz je podnijela tužbu pred njemačkim sudom, tvrdeći da bi Finanzamt trebao umanjiti porez na dohodak za 1998. i 1999., te da im se treba odobriti olakšica u odnosu na posebne troškove. Finanzamt je u tim okolnostima prekinuo postupak i Sudu uputio sljedeće pitanje: je li u suprotnosti sa slobodom kretanja, slobodom kretanja radnika, slobodom poslovnog nastana i slobodom pružanja usluga iz Ugovora o EZ-u činjenica da se školarina plaća školama u Njemačkoj, ali da to plaćanje ne uključuje škole u ostatku Europske zajednice, i to kao poseban iznos za smanjenje poreza na dohodak.

Sud je ustvrdio da su odredbe njemačkog zakonodavstva u suprotnosti s pravom EU-a, da nedvojbeno stavljaju obitelj Schwarz u nepovoljniji položaj, isključivo zato što su koristili svoje pravo na slobodu kretanja kako bi se obrazovali u drugoj državi članici.³⁶⁷ Treba posebno naglasiti da „stavljanje u nepovoljniji položaj“ zbog korištenja slobodom kretanja i boravka u drugoj državi članici čini ograničenje sloboda, a koje Ugovor o EZ-u jamči svakom građaninu.³⁶⁸

Konkretno, zaključuje se nerazmjernim isključiti iz porezne olakšice školarine koje plaćaju obveznici u Njemačkoj školama u državi članici koja nije Njemačka. Dakle, u slučaju da porezni obveznici države članice svoju djecu šalju na školovanje u neku drugu državu članicu koja ostvaruje financije iz privatnih sredstava, Sud zaključuje da čl. 49. Ugovora o EZ-u treba tumačiti tako da mu se suprotstavljaju propisi države članice koji dopuštaju poreznim obveznicima da kao posebne troškove za smanjenje poreza traže plaćanje školarina određenim privatnim školama s poslovnim nastanom na nacionalnom teritoriju, ali općenito isključuje tu mogućnost u odnosu na školarine plaćene privatnoj školi sa sjedištem u drugoj državi članici.³⁶⁹

³⁶⁷ Presuda Suda Europske unije od 11. rujna 2007., *Herbert Schwarz and Marga Gootjes-Schwarz v Finanzamt Bergisch Gladbach*, broj: C-76/05, par. 92.

³⁶⁸ Presuda Suda Europske unije od 11. rujna 2007., *Herbert Schwarz and Marga Gootjes-Schwarz v Finanzamt Bergisch Gladbach*, broj: C-76/05, par. 93.

³⁶⁹ Presuda Suda Europske unije od 11. rujna 2007., *Herbert Schwarz and Marga Gootjes-Schwarz v Finanzamt Bergisch Gladbach*, broj: C-76/05, par. 99.

S druge strane, ako se djeca poreznih obveznika školuju u drugoj državi članici, odnosno pohađaju školu čije usluge nisu obuhvaćene čl. 49. Ugovora o EZ-u, njemačko zakonodavstvo bi prema tome stavljalo takvu djecu u neopravdano nepovoljniji položaj u odnosu na djecu koja nisu koristila svoju slobodu kretanja odlaskom u školu u neku drugu državu članicu.

Ovaj predmet daje uporište na temelju kojega države članice mogu formirati visinu školarina po svom nahođenju sve dok ne diskriminiraju studente iz drugih država članica.

3.5.4.7. Ostvarivanje profita nije uvjet da bi se radilo o gospodarskoj usluzi, predmet *Jundt*

U predmetu *Jundt*³⁷⁰ Sud EU objašnjava razliku kod pružanja obrazovnih usluga, ovisno o tome jesu li one osnovne djelatnosti koje se obavljaju kao trajnije ili se radi o uslugama kao sporednim djelatnostima.

Konkretan predmet govori o gospodinu i gospođi Jundt koji su podvrgnuti zajedničkoj procjeni poreza na dohodak u Njemačkoj. Gospodin Jundt je kao odvjetnik u Njemačkoj 1991. godine predavao 16-satni tečaj na Sveučilištu u Strasbourgu od čega je zaradio iznos od 5 760 FRF bruto, a na koji iznos je Finanzamt zaračunao porez za 1991. godinu. Gospodin i gospođa Jundt, odnosno tužitelji tražili su izuzeće od poreza sukladno njemačkom zakonu, smatrajući da je ograničenje tog izuzeća na naknade koje isplaćuju njemačka tijela osnovana u skladu s javnim pravom protivno pravu EU-a.

Njihov prigovor i žalba nisu uvaženi, slijedom čega su odlučili svoja prava ostvarivati podnošenjem revizije Bundesfinanzhofu koji je prekinuo postupak i Sudu uputio prethodna pitanja koja se odnose na razjašnjenje okolnosti obuhvaća li čl. 59. Ugovora i izvanrednu nastavnu aktivnost za ili u ime pravne osobe javnog prava (sveučilišta) gdje se za to plaća samo naknada za troškove aktivnosti; ako da, je li ograničenje slobode pružanja usluga kojim se naknade povoljnije oporezuju samo ako ih isplaćuju domaće osobe javnog prava opravdano činjenicom, da se državna porezna olakšica primjenjuje samo ako je djelatnost u korist nacionalne pravne osobe javnog prava; ako ne, treba li čl. 126. Ugovora o EZ-u tumačiti tako

³⁷⁰ Presuda Suda Europske unije od 18. prosinca 2007., *Hans-Dieter Jundt and Hedwig Jundt v Finanzamt Offenburg*, broj: C-281/06

odredba poreznog zakona smišljena da pomogne u dopuni organizacije obrazovnog sustava zakonita u svjetlu činjenice da države članice i dalje imaju odgovornost u tom pogledu?

Prvenstveno, a važno za odgovor na prvo pitanje, treba reći da čl. 50. Ugovora o EZ-u pojam „usluga“ definira kao usluge koje uobičajeno subjekt pruža uz naknadu. Kao što je već spomenuto u predmetu *Schwarz i Gootjes-Schwarz* i *Humbel*, osnovno obilježje naknade jest činjenica da je to naknada koja se daje za neku određenu uslugu. Osim toga, Sud je već u drugim predmetima presudio da tečajevi koje pružaju ustanove kao dio javnog obrazovanja i financirana su u cijelosti ili uglavnom javnim sredstvima ne spadaju u definiciju „usluge“. Međutim, u ovom predmetu ne govorimo o nastavnoj djelatnosti financiranoj javnim sredstvima, već se radi o uslugama koje po sekundarnoj osnovi pružaju fizičke osobe koje su sveučilišta pozvala. Plaćanje za takve usluge može predstavljati naknadu od sveučilišta.³⁷¹

Prvenstveno, Sud je zaključio da je isplaćeni iznos g. Jundtu za 16-sati tečaj, odnosno nastavnu djelatnost naknada u smislu čl. 50. Ugovora o EZ-u, točnije naknada za uslugu, čak i izuzev da se uzme u obzir da je ta aktivnost obavljena na kvazi-honorarnoj osnovi. Činjenica da je nastavna djelatnost obavljena kroz sveučilište kao pravnu osobu javnog prava, ne isključuje takve usluge iz područja primjene čl. 49. Ugovora o EZ-u.³⁷² Slijedom toga, Sud EU je zaključio da nastavna djelatnost koju je proveo g. Jundt spada u primjenu čl. 49. Ugovora o EZ-u, čak i ako je obavljena po sekundarnoj osnovi.³⁷³

Nadalje, u odnosu na drugo postavljeno pitanje, valja napomenuti da je Sud u svojim brojnim odlukama već zaključio da se čl. 49. Ugovora o EZ-u ne primjenjuje na nacionalno zakonodavstvo koje posljedično otežava pružanje usluga. Slijedom toga, nesporno je da je nastavna djelatnost koju je g. Jundt obavljao ulazi u područje primjene Ugovora o slobodi pružanja usluga. Domaće zakonodavstvo, kao što je primjer u glavnom postupku, ograničava slobodu g. Jundta koja je zajamčena čl. 49. Ugovora o EZ-u, a takvo ograničenje može biti objektivno opravdano samo važnim razlozima od javnog interesa. U tom slučaju, Sud konačno odgovara da ograničenje se slobode pružanja usluga (u slučaju kada nacionalni propisi ograničavaju izuzeće od poreza za naknade koje plaćaju sveučilišta i odbiju primjenu

³⁷¹ Presuda Suda Europske unije od 18. prosinca 2007., *Hans-Dieter Jundt and Hedwig Jundt v Finanzamt Offenburg*, broj: C-281/06, par. 29., 30.

³⁷² Presuda Suda Europske unije od 18. prosinca 2007., *Hans-Dieter Jundt and Hedwig Jundt v Finanzamt Offenburg*, broj: C-281/06, par. 34., 35.

³⁷³ Presuda Suda Europske unije od 18. prosinca 2007., *Hans-Dieter Jundt and Hedwig Jundt v Finanzamt Offenburg*, broj: C-281/06, par. 39.

tog izuzeća ako tu naknadu plaća sveučilište sa sjedištem u drugoj državi članici, ne može opravdati važnim razlozima od javnog interesa.³⁷⁴

U odnosu na posljednje pitanje, Sud prvenstveno naglašava da su države članice prilikom provođenja nadležnosti dužne voditi se pravom Zajednice, a naročito jamčiti slobodu pružanja usluga. Slijedom toga, makar države članice same organiziraju svoje obrazovne sustave ne mogu otkloniti porezno zakonodavstvo iz područja primjene odredbi Ugovora o slobodi pružanja usluga. Dakle, Sud u konačnici kaže da, iako države članice mogu same organizirati svoj obrazovni sustav, ne može se ograničiti korist od poreznog izuzeća na porezne obveznike za vanjske aktivnosti ili u ime nacionalnih javnih sveučilišta.³⁷⁵

Iz ovog predmeta vidimo da Sud ukazuje na potrebu razlučivanja pružanja obrazovne usluge kao osnovne djelatnosti kao rad na trajnoj osnovi, i pružanja obrazovane usluge kao sporedne djelatnosti.

Također možemo uočiti i napuštanje ranijeg stava Suda glede ostvarivanja dobiti kao uvjeta da bi se obrazovanje smatralo uslugom u smislu pravne stečevine EU-a, na što ukazuje i Busschaer.³⁷⁶

Ovaj autor apostrofira da iz navedenog predmeta jasno proizlazi da je upravo društvena solidarnost kao posljedica javnog financiranja, ono što uslugu čini neekonomskom, budući da osigurava da područje skrbi države i civilnog društva bude zaštićeno od upliva tržišnih mehanizama.³⁷⁷

S druge strane, Davies govori o solidarnosti na strani ponude, s kojom se susrećemo kada korisnik usluge plaća simbolični iznos, dok je veći dio usluge financiran od strane države ili druge kvazi-javne ustanove, te solidarnosti na strani potražnje, o kojoj govorimo kada korisnik u cijelosti plaća uslugu, ali mu je to plaćanje omogućeno kroz neku vrstu subvencije (npr. kroz školske vaučere, kada pojedinac bira ustanovu u kojoj će se obrazovati).³⁷⁸

³⁷⁴ Presuda Suda Europske unije od 18. prosinca 2007., *Hans-Dieter Jundt and Hedwig Jundt v Finanzamt Offenburg*, broj: C-281/06, par. 73.

³⁷⁵ Presuda Suda Europske unije od 18. prosinca 2007., *Hans-Dieter Jundt and Hedwig Jundt v Finanzamt Offenburg*, broj: C-281/06, par. 89.

³⁷⁶ Busschaert, Gautier: Revisiting the Fundamentals of Internal Market Law: Civil Society as a Third Sector between the State and the Market, *European Business Law Review*, Vol. 22, No. 6., 2011., str. 725–739.

³⁷⁷ Ibidem.

³⁷⁸ Davies, Gareth: Competition, free movement, and consumers of public services, *Eur. Bus. L. Rev.*, Vol. 17, No. 95., 2006., str. 95-104.

Osvrćući se na ovu odluku, Gideon upućuje kako je Sud u više slučajeva djelatnost visokog obrazovanja okvalificirao kao uslugu sukladno pravnoj stečevini EU-a, predviđajući da bi se isto moglo odnositi i na istraživanje.³⁷⁹

Garben podsjeća na funkcionalne ovlasti EU-a, usmjerene na postizanje političkih ciljeva, koje mogu voditi u niz promjena, pa i na području obrazovanja, u smislu širenja nadležnosti, pri tomu podcrtavajući stav da Sud ne pridaju dovoljnu važnost nacionalnoj autonomiji koji proizlazi iz čl. 165. st. 1. UFEU-a.³⁸⁰ Upravo u predmetu *Jundt*, važući nacionalni interes kod usmjeravanja obrazovne politike, te interes obrazovne politike EU-a u smislu podržavanja mobilnosti nastavnika, Sud je prednost dao potonjem, ističe ovaj autor.³⁸¹

3.5.4.8. Školarina u privatnoj obrazovnoj ustanovi u drugoj državi članici kao porezno priznati trošak u *Zanotti*

U predmetu *Zanotti*³⁸² Sud EU usmjerio se na pitanje jesu li u konkretnom predmetu primjenjive odredbe UFEU-a o slobodi pružanja usluga. U svezi s tim, Sud konstatira da je nužno prvo utvrditi radi li se u konkretnom slučaju o usluzi u skladu s čl. 50. EEZ-a.

Tužitelj je kao porezni obveznik s prebivalištem u Rimu, u razdoblju 2003.-2004. studirao međunarodno porezno pravo (magisterij) u Nizozemskoj. U poreznoj godini 2003., vodeći se nacionalnim propisima, izuzeo je od bruto poreza iznos jednak 19% za troškove magisterija, gledajući na njega kao odbitak troškova školarine za studij (ukupno 12 000 eura). Porezno tijelo, odnosno „Agenzia“ nije priznala takav odbitak, štoviše nije dopuštala nikakav odbitak i to bez ikakvog valjanog obrazloženja. Podnositelj je ipak zaprimio obavijest o porezu u iznosu od 2.621,84 eura za 2003. godinu, koju je potom osporavao pred Pokrajinskim poreznim sudom u Rimu, prvenstveno ističući da je isključenje odbitaka prema talijanskom zakonodavstvu u suprotnosti s pravom Zajednice. Shodno tome, Pokrajinski porezni sud odlučio je prekinuti postupak i Sudu uputiti prethodna pitanja kojima bi dobio odgovor u pogledu odnosa općih načela Ugovora i čl. 15. talijanskog zakona te okolnosti je li ograničenje priznavanja troškova u skladu s pravom Zajednice.

³⁷⁹ Gideon, loc. cit. Vidi bilješku 40

³⁸⁰ Garben, loc. cit. Vidi bilješku 39

³⁸¹ Ibidem.

³⁸² Presuda Suda Europske unije od 20. svibnja 2010., *Emiliano Zanotti v Agenzia delle Entrate - Ufficio Roma 2*, broj: C-56/09

Konkretno, Pokrajinski savezni sud želi saznati isključuju li čl. 18. i 49. Ugovora o EZ-u talijansko zakonodavstvo (uključujući i druga takva nacionalna zakonodavstva) koje je g. Zanottiju u predmetnom postupku isključilo odbitak troškova za sveučilište u drugoj državi članici od bruto poreza, dok je odbitak takvih troškova u toj državi članici dopušten, ili u slučaju da je odbitak troškova dozvoljen, ali samo do maksimalnog iznosa troškova sličnih tečajeva na nacionalnom državnom sveučilištu koje je najbliže prebivalištu poreznog obveznika.

Prvenstveno, a važno za odgovor na postavljeno pitanje, Sud je utvrdio da se studiji „*koje uglavnom financiraju osobe koje traže neku obuku ili specijalizaciju, moraju smatrati uslugama u smislu čl. 50. Ugovora o EU-u*“.³⁸³ Sud ponavlja formulu iz predmeta *Humbel i Wirth*, ukazujući kako je iz pojma usluga isključio studije koji su dio javnog obrazovanog sustava, financiranog u cijelosti i u najvećem dijelu javnim sredstvima, organizacijom kojih studija država vrši dužnost prema svojim građanima.³⁸⁴

Nadalje, Sud se poziva na stavove zauzete u predmetima *Wirth* i *Schwarz*, podcrtavajući da studiji koji se uglavnom financiraju iz privatnih sredstava predstavljaju uslugu u smislu čl. 50. EEZ-a, budući da se u tom slučaju usluga pruža uz naknadu.³⁸⁵

Kako je već spomenuto, Agenzia nije uvažila školarinu za tečaj koji je Zanotti pohađao u Nizozemskoj, bez odgovarajućeg obrazloženja. Zanotti se opravdavao činjenicom da takav magisterij nije postojao ni u jednoj talijanskoj ustanovi, dok je talijanska vlada tvrdila da Zantottiju nije odbijen odbitak prema nacionalnom zakonu, nego da je iznos odbitka samo ispravljen 2481 EUR na 676 EUR. Nacionalni sud treba utvrditi je li odbitak od bruto poreza kao u glavnom postupku odbijen ili jesu li naknade smanjene u skladu s navedenim ograničenjima.

Utvrđuje se postojanje potencijalno većeg poreznog opterećenja za osobe koje planiraju školovanje u inozemstvu u slučaju da nacionalno zakonodavstvo ne usvaja odbitak troškova za školovanje na sveučilišnim tečajevima u drugim državama od bruto poreza, dok istovremeno takav odbitak troškova dozvoljava ako se radi o toj državi članici. Slijedom toga, takvo zakonodavstvo odvrća porezne obveznike Italije od školovanja u drugim državama i

³⁸³ Presuda Suda Europske unije od 20. svibnja 2010., *Emiliano Zanotti v Agenzia delle Entrate - Ufficio Roma* 2, broj: C-56/09, par. 33.

³⁸⁴ Presuda Suda Europske unije od 20. svibnja 2010., *Emiliano Zanotti v Agenzia delle Entrate - Ufficio Roma* 2, broj: C-56/09, par. 31.

³⁸⁵ Presuda Suda Europske unije od 20. svibnja 2010., *Emiliano Zanotti v Agenzia delle Entrate - Ufficio Roma* 2, broj: C-56/09, par. 32.

samim time predstavlja prepreku slobodi pružanja usluga koja je zajamčena čl. 49. Ugovora o EZ-u. Takva prepreka se može opravdati samo ako je utemeljena na objektivnim razlozima, a u ovom predmetu nije izneseno nikakvo opravdanje.³⁸⁶

Dakle, Sud EU čl. 49. tumači tako da:

„isključuje nacionalno zakonodavstvo koje dopušta poreznim obveznicima da od bruto poreza odbiju troškove pohađanja sveučilišnih tečajeva koje pružaju sveučilišta u toj državi članici, ali općenito isključuje tu mogućnost za sveučilišne školarine nastale na privatnom sveučilištu sa sjedištem u drugoj državi članici;

*ne isključuje nacionalno zakonodavstvo koje dopušta poreznim obveznicima da od bruto poreza odbiju sveučilišne školarine nastale na privatnom sveučilištu sa sjedištem u drugoj državi članici do maksimalnog iznosa utvrđenog za odgovarajuće troškove pohađanja sličnih tečajeva na nacionalnom državnom sveučilištu koje je najbliže prebivalištu poreznog obveznika u fiskalne svrhe“.*³⁸⁷

Sud EU također navodi da talijansko zakonodavstvo nametanjem gornje granice odbitnih troškova nije prepreka čl. 49. Ugovora o EZ-u. Ostavlja se mogućnost nacionalnim zakonodavstvima da odrede kriterije prema kojem bi se školarine izračunavale, no uz uvjet da su isti usklađeni s Ugovorom o EZ-u, a posebice da one ne odvrćaju porezne obveznike u Italiji od školovanja, odnosno pohađanja tečajeva u drugim državama članica.³⁸⁸

Nadalje, glede čl. 18. Ugovora o EZ-u, Sud ga je protumačio isto kao i u odnosu na prethodno pitanje.

Sud je dakle smatrao da se radi o propustu države članice da trošak školarine koje naplaćuje obrazovna ustanova tretira kao porezno priznati trošak, samo zato što je poslovnicu bila smještena izvan teritorija države članice koja utvrđuje poreznu obvezu, smatrajući kako ovakvo tumačenje nije u skladu s odredbom čl.21. UFEU-a, a sve jer bi takvo diskriminirajuće porezno tretiranje odvratilo građane od ostvarivanja prava slobode kretanja.

³⁸⁶ Presuda Suda Europske unije od 20. svibnja 2010., *Emiliano Zanotti v Agenzia delle Entrate - Ufficio Roma* 2, broj: C-56/09, par. 41., 43.

³⁸⁷ Presuda Suda Europske unije od 20. svibnja 2010., *Emiliano Zanotti v Agenzia delle Entrate - Ufficio Roma* 2, broj: C-56/09, par. 66.

³⁸⁸ Presuda Suda Europske unije od 20. svibnja 2010., *Emiliano Zanotti v Agenzia delle Entrate - Ufficio Roma* 2, broj: C-56/09, par. 64.

Tomkin primjećuje da je Sud gotovo proricateljski „ustvrdio da je državljanstvo Unije predodređeno da bude temeljni status državljana država članica“³⁸⁹

Gideon je također u analizi predmeta *Schwarz* i *Jundt* ukazao da nepriznavanje poreznih olakšica roditeljima djece koji studiraju na privatnim obrazovanim institucijama u drugoj državi članici predstavlja kršenje prava Unije, dok je za razliku od ovih predmeta, u predmetu *Zanotti* Sud ustvrdio da je dopušten limit za troškove stipendiranja obrazovanja u inozemstvu do visine troška stipendiranja u nacionalnom obrazovnom sustavu.³⁹⁰

Van de Gronden pristup Suda svodi na provjeru da li se ustanova koja pruža obrazovnu uslugu financira od strane države, kada govorimo o usluzi neekonomske prirode (*Humbel, Wirth*) ili od strane privatnih osoba, u kojem slučaju je riječ o ekonomskim uslugama (*Schwarz i Gootjes-Schwarz, Zanotti*)³⁹¹

Analizirajući ovaj i već analizirane predmete, Traversa zaključuje kako se države članice, opravdavajući ograničenje slobode kretanja, najčešće pozivaju na gubitak financijskih sredstava, kao i potrebu očuvanja fiskalnog nadzora kroz borbu protiv utaje poreza i drugih zlouporaba, potrebu očuvanja koherentnosti poreznog sustava i sl., koje argumente je Sud uglavnom odbijao prihvatiti.³⁹²

3.5.4.9. Privatna obrazovna ustanova kao organizacija za istraživanja i širenje znanja s pravom prijave na javni natječaj za javno financiranje u *Baltijas*

Presuda *Baltijas Starptautiskā Akadēmija*³⁹³ obuhvaća dva spojena predmeta pokrenuta povodom zahtjeva tužitelja, odnosno privatnih visokoškolskih ustanova koji su se prijavili na dva različita natječaja s ciljem financiranja istraživačkih projekata.

Predmet C-164/21: „Baltijas Starptautiska Akadēmija“ SIA (BSA) je latvijsko društvo osnovano u svrhu pružanja usluga sveučilišnog i nesveučilišnog obrazovanja, akreditirano te

³⁸⁹ Tomkin, Jonathan: Citizenship in Motion: The Development of the Freedom of Movement for Citizens in the Case-law of the Court of Justice of the European Union, *The First Decade of EU Migration and Asylum Law*. Brill Nijhoff, 2011., str. 23-45.

³⁹⁰ Gideon, loc. cit. Vidi bilješku 40

³⁹¹ Van de Gronden, Johan W., Guy, Mary: The role of EU competition law in health care and the 'undertaking' concept, *Health Econ Policy Law*, Vol. 16., No. 1., 2016., str. 76–89.

³⁹² Traversa, Edoardo: Tax incentives and territoriality within the European Union: balancing the internal market with the tax sovereignty of member states, *World Tax J.*, 2014, str. 315-340.

³⁹³ Presuda Suda Europske unije od 13. listopada 2022., spojeni predmeti *Baltijas Starptautiskā Akadēmija*, broj: C-164/21 i C-318/21

upisano u registar znanstvenih ustanova. BSA se prijavio na natječaj za istraživački projekt za 2020. godinu, no njegov zahtjev nije prihvaćen jer BSA nije ocijenjena kao znanstvena ustanova u smislu Uredbe br. 725 (dalje: latvijska uredba). Obrazloženje vijeća jest da BSA u priloženim dokumentima nije dokazao je li obavljanje nezavisnih istraživanja njegova glavna djelatnost. Shodno tome, nije se znalo hoće li projekt BSA biti usklađen s latvijskom uredbom koja traži da prijavitelj provede projekt nepovezan s njegovom ekonomskom djelatnošću te da razgraniči glavne djelatnosti neekonomske prirode od onih ekonomskih.

Smatrajući da nezavisno istraživanje jest njegova glavna djelatnost, društvo BSA je pred Općinskim upravnim sudom u Latviji osporavalo odluku o odbijanju s obzirom na to nigdje nije naglašeno da se prijavitelj ne može baviti ekonomskom djelatnošću i ostvarivati prihod, jednako kao ni da koliki udio treba biti ekonomski, a koji neekonomski.

Predmet C-318/21: „Stockholm School of Economics in Riga“ SIA (SSE) je latvijsko društvo s glavnom djelatnosti provedbe istraživanja u ekonomskim znanostima, a daje i usluge visokoškolskog i strukovnog obrazovanja, a jedini njegov pripadnik je zaklada Rigas Ekonomikas augstsjika – Stockholm School of Economics in Riga upisana u registar udruga i zaklada. SSE je kao i u prvom predmetu podnio prijavu za natječaj koji je potom odbijen kao neprihvatljiv iz istih razloga kao i BSA. Razlog tomu jest što je glavna djelatnost društva SSE trgovačka te se njegovom prvenstvenom svrhom ne može smatrati provođenje temeljnog istraživanja ili s tim rezultatima upoznati široku javnost. Osim toga, navedeno je se ne može očekivati da će prihodi od njegove glavne djelatnosti ponovno biti utrošeni u tu djelatnost.

Društvo SSE osporavalo je takvu odluku pred Okružnim upravnim sudom, ističući da ono ispunjava tražene uvjete propisane latvijskom uredbom jer je upisano u registar ustanova i jer je njegova glavna djelatnost neekonomske prirode.

Iako je smatrao da je znanstvena djelatnost jedna od djelatnosti društva SSE, Općinski upravni sud je odbio tužbu i pritom istaknuo su u tom društvu postojali veći prihodi od ekonomske djelatnosti od onih neekonomskih.

Pitanje nadležnosti Suda EU-a:

Prije konkretnih odgovora na postavljena prethodna pitanja, valja razmotriti i problematiku (ne)nadležnosti Suda EU-a u okviru ovakvih slučajeva u kojima se odredba Unije primjenjuje isključivo u nacionalnom pravu i u svrhu drukčiju od one kojoj služi na temelju prava Unije. Naime, nezavisna odvjetnica Tamara Čapeta u svom mišljenju od 28. travnja 2022. godine

smatra kako Sud EU i ovom i srodnim slučajevima nije nadležan odgovoriti na postavljena pitanja.³⁹⁴ Sud EU je pak bio mišljenja da egzistira njegova nadležnost.

Prvo i drugo pitanje u predmetu C-164/21 te prvo, drugo i treće pitanje u predmetu C-318/21:

Navedenim pitanjima (koje treba ispitati zajedno), sudovi pitaju treba li čl. 2. toč. 83. Uredbe br. 651/2014 promatrati tako da se privatni subjekt s više različitih djelatnosti (uključujući i istraživanje), a čiji prihodi se uglavnom sastoje od ekonomskih djelatnosti, može smatrati „organizacijom za istraživanje i širenje znanja“.

Sudovi time u suštini žele razjasniti pojam „organizacija za istraživanje i širenje znanja“ i njihove kriterije određivanja.

Naime, čl. 2. toč. 83. Uredbe organizaciju za istraživanje i širenje znanja smatra subjektom, neovisno o njegovom načinu financiranja. Osim toga, ta odredba objašnjava u slučaju da se taj subjekt bavi i ekonomskim djelatnostima, svi elementi financiranja se moraju obračunavati posebno.

Dakle, tumačenjem predmetne odredbe zaključujemo da je osnovni kriterij klasificiranja subjekta pod organizacije za istraživanje i širenje znanja prvenstveni cilj koji se želi postići. Valja naglasiti da „prvenstveni cilj“ nije definiran Uredbom, pa preostaje da sud odredi značenje tog pojma. Tako gledajući, pojam „prvenstveni cilj“ može pretpostavljati i da organizacija za istraživanje i širenje znanja može imati više ciljeva i obavljati više različitih djelatnosti, ali uz uvjet da se tu radi i o provođenju istraživačkih djelatnosti ili upoznavanja javnosti s njihovim rezultatima.³⁹⁵ Dakle, bitno je reći da takvo tumačenje ne predstavlja zapreku za obavljanje nekih drugih djelatnosti, no da one moraju biti sporedne prirode i ne smiju prevladavati nad glavnima koje su pretežito neekonomske.

Nadalje, upotreba veznika „ili“ (u definiciji da je prvenstveni cilj organizacije za istraživanje i širenje znanja provoditi temeljno istraživanje ILI s rezultatima upoznati javnost) znači da ne mora postojati kumulacija u ostvarivanju tih djelatnosti.

Prema tome, subjekti koji isključivo obavljaju djelatnost obrazovanja i osposobljavanja i s njihovim rezultatima upoznaju javnost ne mogu se smatrati organizacijama za istraživanje i

³⁹⁴ Mišljenje nezavisne odvjetnice Tamare Čapeta od 28. travnja 2022. u spojenim predmetima Suda Europske unije, *Baltijas Starptautiskā Akadēmija*, broj: C-164/21 i C-318/21

³⁹⁵ Presuda Suda Europske unije od 13. listopada 2022., spojeni predmeti *Baltijas Starptautiskā Akadēmija*, broj: C-164/21 i C-318/21, par. 47.

širenje znanja. U odnosu na kriterije prvenstvenog cilja, važno je reći da oni nisu određeni već je se kao relevantni uzimaju svi kriteriji (npr. primjenjivi pravni okvir ili status subjekta).³⁹⁶

Nadalje, pogledu odredbe čl. 2. toč. 83. Uredbe, važno je reći ona prilikom kvalifikacije kao „organizacija za istraživanje i širenje znanja“ i prosudbe prvenstvenog cilja ne daje uvjete u odnosu na izvor financiranja i strukturu. Također, spomenuto zasebno obračunavanje ogleda se u činjenici da organizacija može zarađivati prihod obavljanjem ekonomskih djelatnosti.³⁹⁷

Treće pitanje u predmetu C-164/21 daje odgovor je li čl. 2. toč. 83. Uredbe propisano da subjekt mora prihod od glavne djelatnosti također uložiti ponovno u tu istu djelatnost da bi se prosuđivao kao „organizacija za istraživanje i širenje znanja“.

Prvenstveno treba naglasiti da čl. 2. toč. 83. Uredbe ne daje nikakav konkretan zahtjev u odnosu na ponovno ulaganje prihoda u istu djelatnost. Dakle, subjekt ne mora ponovno uložiti prihod od glavne djelatnosti ponovno u tu istu djelatnost kako bi se klasificirao kao „organizacija za istraživanje i širenje znanja“.³⁹⁸

U četvrtom pitanju u predmetu C-164/21 i C-318/21 u odnosu na pravni status subjekta i način financiranja kod kvalifikacije kao „organizacija za istraživanje i širenje znanja“, Sud EU zaključuje da čl. toč. 83. Uredbe predviđa se da pravni status subjekta i način financiranja, kao i prvenstveni cilj nisu relevantni za utvrđivanje može li se taj subjekt smatrati „organizacijom za istraživanje i širenje znanja“.

U konačnici, Sud zaključuje da čl. 2. toč. 83. Uredbe treba tumačiti tako da se:

„-privatni subjekt koji obavlja više djelatnosti, uključujući i istraživanje, ali čiji veći dio prihoda dolazi od ekonomskih djelatnosti, može smatrati „organizacijom za istraživanje i širenje znanja“, ali se mora utvrditi da je njegov prvenstveni cilj nezavisno provoditi temeljno istraživanje, industrijsko istraživanje ili eksperimentalni razvoj, eventualno dopunjene djelatnostima upoznavanja šire javnosti s rezultatima tih djelatnosti. Dakle, od takvog subjekta se ne može zahtijevati da ostvaruje određeni omjer prihoda od neekonomskih djelatnosti istraživanja i širenja znanja.“³⁹⁹

³⁹⁶ Presuda Suda Europske unije od 13. listopada 2022., spojeni predmeti *Baltijas Starptautiskā Akadēmija*, broj: C-164/21 i C-318/21, par. 52.

³⁹⁷ Presuda Suda Europske unije od 13. listopada 2022., spojeni predmeti *Baltijas Starptautiskā Akadēmija*, broj: C-164/21 i C-318/21 par. 54., 55.

³⁹⁸ Presuda Suda Europske unije od 13. listopada 2022., spojeni predmeti *Baltijas Starptautiskā Akadēmija*, broj: C-164/21 i C-318/21, par. 64.

³⁹⁹ Presuda Suda Europske unije od 13. listopada 2022., spojeni predmeti *Baltijas Starptautiskā Akadēmija*, broj: C-164/21 i C-318/21, par. 59.

-da bi se subjekt smatrao „organizacijom za istraživanje i širenje znanja“ nije potrebno da taj subjekt prihod od glavne djelatnosti ponovno uloži u tu istu glavnu djelatnost.⁴⁰⁰

-pravni status članova subjekta i vlasnika udjela, kao i eventualni cilj ostvarivanja dobiti djelatnosti koje obavljaju i ciljevima kojima teže, nisu odlučujući kriteriji za kvalifikaciju tog subjekta kao „organizacije za istraživanje i širenje znanja“.⁴⁰¹

Analizirajući predmet C 74/16 *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania* EU:C:2017:496., Malir pojašnjava da je moguće da se isti subjekt bavi gospodarskom i negospodarskom djelatnošću, zbog čega je važno da ovaj subjekt vodi odvoje račune za različite vrste djelatnosti (posebno za obrazovne djelatnosti koje se kvalificiraju kao gospodarske, a posebno za obrazovne djelatnosti kvalificirane kao negospodarske djelatnosti), sve kako bi bila isključena opcija. Također podsjeća da je odluka o ograničenju uvjeta za natječaje na organizacije za istraživanje proistekla iz suverenog izbora nacionalnih vlasti, a ne iz obveza sukladno pravu EU-a. Međutim, podsjeća ovaj autor, dajući prednost pojedinim istraživačkim subjektima, države članice su obvezne držati se pravila o državnim potporama koje proizlaze iz prava EU-a. Upravo iz ovog razloga, države članice moraju pouzdano utvrditi da li korisnik potpore obavlja gospodarsku djelatnost, te radi li se o pomoćnim djelatnostima.⁴⁰²

Malir iz citirane presude Suda EU-a zaključuje kako se institucija ne može okvalificirati organizacijom za istraživanje i širenje znanja ako distribuirala rezultate istraživanja neke druge institucija, ako i sama ne provodi istraživanje.⁴⁰³

Vidimo dakle da se Sud EU upustio u definiranje istraživačke djelatnosti kao (ne)gospodarske djelatnosti.

3.5.5. Visoko obrazovanje u trgovinskom sporu u predmetu Europska komisija protiv Mađarske

Ovaj predmet ukazuje na prednost toga da se zaštita akademske slobode može podvesti pod zaštitu pravila unutarnjeg tržišta, ali je važan i iz više drugih razloga.

⁴⁰⁰ Presuda Suda Europske unije od 13. listopada 2022., spojeni predmeti *Baltijas Starptautiskā Akadēmija*, broj: C-164/21 i C-318/21, par. 64.

⁴⁰¹ spojeni predmeti C-164/21 i C-318/21, *Baltijas Starptautiskā Akadēmija*, EU:C:2022:785, par. 69.

⁴⁰² Malir, Jan: State aids for research and technological development in the EU: Towards a stronger involvement of the Court of justice of the EU?, *The Lawyer Quarterly*, Vol. 1., 2024., str. 15–29.

⁴⁰³ Ibidem.

U ovom predmetu Europska komisija se eksplicitno uključila u raspravu o visokom obrazovanju, predstavljajući spor kao trgovinski, a Sud EU je, odlučujući u predmetu, primijenio pravo WTO kao alat za tumačenje unutarnjeg prava EU-a, tj. Sud je tretirao GATS unutarnjim pravom EU-a.

Krenimo od utvrđenja iz samog predmeta.

Predmetom *Komisija/Mađarska (Enseignement supérieur)*⁴⁰⁴ utvrđene su povrede obveza odredaba Direktive 2006/123 o uslugama na unutarnjem tržištu⁴⁰⁵ (dalje: Direktiva 2006/123) te podredno UFEU-a, Općeg sporazuma o trgovini uslugama (dalje: GATS)⁴⁰⁶ i Povelje Europske unije o temeljnim pravima (dalje: Povelja) od strane Mađarske kao njihove članice i potpisnice.

Unatoč postojećem preudsudskom postupku kojeg je pokrenula Europska komisija nalažući Mađarskoj poduzimanje mjera koji su nužni radi usklađivanja sa zahtjevima Komisije, ista je takve upute osporila i negirala postojanje povreda, pritom uspoređujući svoju situaciju sa situacijom drugih država članica. S obzirom na proturječne stavove, takve okolnosti ipak su rezultirale podnošenjem tužbe zbog povrede obveza kojom Komisija od Suda EU-a zahtijeva da utvrdi da je Mađarska; povrijedila odredbe GATS-a time stranim obrazovnim ustanovama izvan Europskog gospodarskog prostora (dalje: EGP) stvara obvezu sklapanja međunarodnog ugovora koji je preduvjet za pružanje obrazovnih usluga; povrijedila odredbe Direktive 2006/123 i odredbe UFEU-a, time što od stranih ustanova visokog obrazovanja traži da visoko obrazovanje predaju i u njihovoj zemlji podrijetla; povrijedila odredbe Povelje time što je Mađarskoj naložila sporne mjere.

Naime, Mađarska je svojim zakonom o visokom obrazovanju uvjetovala pružanje usluga obrazovanja stranim ustanovama izvan EGP-a tražeći sklapanje međunarodnog ugovora, uz obvezu da strane obrazovne ustanove moraju pružati usluge visokog obrazovanja i u svojoj

⁴⁰⁴ Presuda Suda Europske unije od 6. listopada 2020., *Europska komisija protiv Mađarske*, broj: C-66/18

⁴⁰⁵ Direktiva 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu, *Službeni list Europske unije*, broj L 376/36, 12. prosinca 2006.

⁴⁰⁶ GATS predstavlja ugovor Svjetske trgovinske organizacije (WTO) koji je stupio na snagu 1995., a čiji je cilj stvaranje pouzdanog i predvidljivog sustava međunarodnih pravila za trgovinu uslugama i olakšavanje postupne liberalizacije tržišta usluga. Unija je potpisala i odobrila Sporazum o osnivanju WTO-a koji je stupio na snagu 1995. godine, te se shodno tome GATS ima smatrati dijelom prava Unije, što svojom ocjenom potvrđuje i Sud EU.

zemlji. U odnosu na preduvjet prethodnog sklapanja međunarodnog sporazuma, Sud EU tvrdi da je, sukladno odredbama GATS-a, svaka članica WTO-a drugoj članici WTO-a dati jednak tretman, odnosno tretman koji nije nepovoljniji od onoga koji daje vlastitim sličnim uslugama i pružateljima usluga.⁴⁰⁷ Tvrdnje Mađarske da je prethodno sklapanje međunarodnog ugovora nužno za održavanje javnog poretka i sprječavanje zavaravajućih praksi, Sud EU ocjenjuje kao nedostatan, s obzirom na to da ista nije ponudila valjanu argumentaciju u tom pogledu.⁴⁰⁸ U predmetnom dijelu, Sud EU konstatira kako Mađarska takvim zahtjevom (prethodno sklopljenim međunarodnim ugovorom) mijenja uvjete tržišnog natjecanja i to u svoju korist te raspolaže diskrecijskim ovlastima, a što je u potpunoj suprotnosti s odredbama GATS-a.⁴⁰⁹ Spomenute stavove podupire i nezavisna odvjetnica Juliane Kokott koja drži da takav uvjet predstavlja oblik diskriminacije jer Mađarska takvim postupanjem priječi ustanovama ulazak na svoje tržište.⁴¹⁰

Valja istaknuti kako je konkretan slučaj specifičan zato što se Sud EU u njemu prvi puta poziva na GATS, odnosno njegove odredbe u smislu počinjenja povrede.

U dijelu koji se odnosi na zahtjev obavljanja djelatnosti obrazovanja isključivo u državi sjedišta ustanove, Mađarska se poziva na dva cilja; održavanje javnog poretka i sprječavanje zavaravajućih praksi. Naime, ograničenje slobode nastana se prihvaća samo iznimno, u slučaju da je to opravdano važnim razlozima u javnom interesu. Unatoč formalno opravdanim ciljevima, Sud EU drži kako Mađarska nije dokazala njihovo postojanje (a što je bila dužna) i njezinu argumentaciju drži kao nedostatnu, što samim time čini povredu GATS-a, UFEU-a i Direktive 2006/123⁴¹¹

Na samom kraju, Sud EU ocjenjuje da sporne mjere na koje se Mađarska pozivala nisu opravdane nijednim ciljem od općeg interesa.⁴¹²

⁴⁰⁷ Presuda Suda Europske unije od 6. listopada 2020., *Europska komisija protiv Mađarske*, broj: C-66/18, par. 103.

⁴⁰⁸ Presuda Suda Europske unije od 6. listopada 2020., *Europska komisija protiv Mađarske*, broj: C-66/18, par. 132.

⁴⁰⁹ Presuda Suda Europske unije od 6. listopada 2020., *Europska komisija protiv Mađarske*, broj: C-66/18, par. 149.

⁴¹⁰ Mišljenje nezavisne odvjetnice Juliane Kokott od 5. ožujka 2020. u predmetu Suda Europske unije, *Europska komisija protiv Mađarske*, broj: C-66/18, par. 118.

⁴¹¹ Presuda Suda Europske unije od 6. listopada 2020., *Europska komisija protiv Mađarske*, broj: C-66/18, par. 240.

⁴¹² Presuda Suda Europske unije od 6. listopada 2020., *Europska komisija protiv Mađarske*, broj: C-66/18, par. 240.

Mađarska je istaknula i prigovor nenadležnosti Suda EU-a jer prema odredbama UFEU-a visoko obrazovanje ne pripada u nadležnost EU-a, već da je ono ostavljeno državama članicama.

Komisija, s druge strane, takvo pozivanje smatra neosnovanim jer je trgovina obrazovnim uslugama u isključivoj nadležnosti EU-a. Osim toga, upućuje i na odredbu UFEU-a koja obvezuje države članice da poštuju međunarodne sporazume s obzirom na to da eventualno nepoštivanje može dovesti do brojnih povreda. Budući da je GATS međunarodni sporazum koji je sklopila EU, Komisija drži da se mora osigurati njegovo poštivanje.

Suprotno navodima Mađarske, Sud EU naglašava kako države članice imaju veliku nadležnost na području obrazovanja, ali da obveze preuzete u okviru GATS-a ulaze u isključivu nadležnost EU-a i sukladno tome tvrdnje Mađarske da države članice „pojedinačno odgovaraju“ za eventualno kršenje svojih obveza na temelju GATS-a ocjenjuje kao pogrešne.⁴¹³

Naime, Sud EU drži da Mađarska svoj nacionalni zakon nije uskladila s odredbama GATS-a, koji je dio prava EU-a i takvim postupanjem povrijedila njezino pravo. Nadalje, činjenica je i da država članica ne može opravdati povrede obveza koje joj dodjeljuje međunarodno pravo time što će se pozivati na odredbe svog unutarnjeg prava.⁴¹⁴

Sukladno svim razmatranjima, Sud EU zauzima stajalište da argumentacija Mađarske glede nadležnosti nije osnovana.⁴¹⁵

Iz analizirane presude možemo vidjeti koheziju pravnih izvora, s ciljem liberalizacije tržišta visokog obrazovanja. Sud EU se koristio i općim pravnim načelima, između ostalog načelom *pacta sunt servanda*.

⁴¹³ Presuda Suda Europske unije od 6. listopada 2020., *Europska komisija protiv Mađarske*, broj: C-66/18, par. 74.

⁴¹⁴ Presuda Suda Europske unije od 6. listopada 2020., *Europska komisija protiv Mađarske*, broj: C-66/18, par. 90.

⁴¹⁵ Presuda Suda Europske unije od 6. listopada 2020., *Europska komisija protiv Mađarske*, broj: C-66/18, par. 93.

Povelja EU ne odnosi se na unutarnje situacije, osim ako države članice djeluju kao produžena ruka EU-a, „provodeći zakone Unije“.

Prema GATS-u države članice WTO-a preuzimaju obveze otvaranja tržišta. Tako se Mađarska obvezala dopustiti pristup tržištu i nediskriminaciju stranim sveučilištima. Komisija se pozvala na GATS, ugovor koji obvezuje Uniju, kako bi ograničila djelovanje Mađarske u pravcu ograničenja slobode.

Sud EU je smatrao da pravo WTO nema izravan učinak (pojedinci se ne mogu pozivati na WTO izravno pred nacionalnim sudovima, protiv samih država članica ili EU-a.

Sud EU se prvi put bavi primjenjivošću prava WTO u sporu Komisije protiv države članice, obrazlažući da se Komisija može pozivati na odredbe GATS-a kako bi „osigurala da Unija ne snosi nikakvu međunarodnu odgovornost u situaciji u kojoj postoji rizik od iznošenja spora pred WTO“⁴¹⁶

Iz navedenog predmeta također možemo uočiti tumačenje Suda EU-a o akademskoj slobodi, prema čl. 13. Povelje EU-a. Sud tako utvrđuje da je organizacija sveučilišta, njihovo osnivanje i djelovanje, obuhvaćeno načelom akademske slobode iz Povelje.⁴¹⁷

Bard ukazuje da je umetanje razlika između nacionalnih i stranih sveučilišta, kao što je slučaj s mađarskim Zakonom o visokim...kršenje međunarodnog prava, odnosno odredbi GATS-a.⁴¹⁸

Ovaj predmet važan je i iz niza drugih razloga, koji nisu u fokusu interesa ovog rada.⁴¹⁹

⁴¹⁶ Presuda Suda Europske unije od 6. listopada 2020., *Europska komisija protiv Mađarske*, broj: C-66/18, par. 81.

⁴¹⁷ Presuda Suda Europske unije od 6. listopada 2020., *Europska komisija protiv Mađarske*, broj: C-66/18, par. 222.

⁴¹⁸ Bárd, Petra: The rule of law and academic freedom or the lack of it in Hungary, *European Political Science*, Vol. 19., No. 1., 2020., str. 87-96.

⁴¹⁹ Tako se Mađarska se u svom odgovoru na tužbu pozivala na nužnost odbačaja tužbe kao nedozvoljene zbog postupanja Komisije u predsudskom postupku, odnosno zbog dodjeljivanja kraćih rokova za dostavu svog mišljenja. Naime, Komisija je Mađarskoj dodijelila rok od mjesec dana da podnese svoj odgovor na pismo opomene i obrazloženo mišljenje, umjesto uobičajenog roka od dva mjeseca koji se inače primjenjuje u okviru predsudskih postupaka. Prema njezinoj ocijeni, ista se poziva na povredu načela lojalne suradnje te ističe da je Komisija istovremeno povrijedila pravo na dobru upravu propisano Poveljom jer smatra da je ovaj postupak pokrenut radi političkih razloga. U pogledu takvih navoda Mađarske, Sud EU drži da dodijeljeni kratki rokovi u iznimnim slučajevima mogu biti opravdani, a naročito ako je to potrebno radi hitnog otklanjanja povrede obveze.

Jablonowska drži da je u konkretnom slučaju trebalo primijeniti utvrđenja iz predmeta *Kirschsten*, te smatra da će ubuduće trebati jasnije definirati pojmove „komercijalna praksa“ i „proizvod“.⁴²⁰

Stav Komisije, te posezanje za WTO i GATS Tamas i Gabor tumače kao osudu Al Caponea. Naime Al Capone nije mogao biti osuđen zbog mafijaških aktivnosti, pa je osuđen zbog neplaćanja poreza. Jednako tako, smatraju ovi autori, u nedostatku drugih osnova za nadležnost Komisije i Suda EU-a, dvojbeno je posezanje za WTO. Također, dvoje oko stavova toga da li navedena presuda predstavlja svojevrsni napredak u domeni vladavine prava i jačanju moći EU-a. Ističu da se Sud EU, prije nego je utvrdio svoju nadležnost za potvrdu kršenja obveze koja bi proistjecala iz WTO-a, prethodno morao uvjeriti da je GATS kao mješoviti trgovinski sporazum, primjenjiv u prekršajnom postupku između Komisije i država članica, napose jer je u ranijim slučajevima uskraćivana izravna primjena WTO-a.⁴²¹

Iz navedenog predmeta također možemo uočiti tumačenje Suda EU-a o akademskoj slobodi, prema čl. 13. Povelje EU-a.

Analizirajući navedenu presudu Marchioro je stava kako je Sud EU uravnotežio potrebu za suzbijanjem nacionalnih odredbi kojima se krše odredbe o vladavini prava i pravno rasuđivanje, te je podsjetio da nije samo na Sudu EU-a, nego i na državama članicama da reagiraju na kršenje vladavine prava.⁴²²

3.6. Primjena pravne stečevine EU-a na sustav visokog obrazovanja u RH

Osim toga, dodaje da su kratki rokovi u ovom slučaju nužni jer se stranim visokoškolskim ustanovama oduzima odobrenje za obavljanje djelatnosti, a i sprječava pravo na upis novih studenata. Stoga, primjena kratkih rokova ne može sama po sebi dovesti do nedopuštenosti kasnije tužbe zbog povrede obveze, osim u slučaju da je Komisija onemogućila Mađarskoj da iznese svoju obranu, a što bi konačno dovelo do povrede prava obrane.

⁴²⁰ Jablonowska, Agnieszka: Fine Lines Between National Rules on ‘Products’ and ‘Commercial Practices’: Judicial Déjà-Vu in Case C-393/17 *Kirschstein*, *Journal of European Consumer and Market Law*, Vol. 8., No. 6., 2019., str. 244-247.

⁴²¹ Kende, Tamás, and Gábor Puskás: Never Say Never: Consequences of the CJEU Decision in Case C-66/18 *Commission v. Hungary*, *Annales U. Sci. Budapestinensis Rolando Eotvos Nominatae*, Vol. 59., No. 111., 2020., str. 111-132.

⁴²² Marchioro, Irene: Role Models of Politics Disguised in Technique, *Bratislava Law Review*, Vol. 5., No. 2, 2021., str. 23-42.

Politika visokog obrazovanja ostavljena je na uređenje svakoj državi članici ponaosob. Međutim, iz svega do sada iznesenog jasno je da EU ima itekakav utjecaj na obrazovne politike država članica.

RH je u više navrata reformirala (ili pokušavala) reformirati visoko obrazovanje i znanstvenu djelatnosti. Prijedlog Zakona o osiguravanju kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju iz 2019. jasno se pozivao na usklađivanje s Direktivom o uslugama, što je izazvalo burne reakcije u akademskoj zajednici. Vidjet ćemo da je u obrazloženju prijedloga zakona iz 2021. izostavljeno pozivanje na usklađivanje s Direktivom, ali su suštinske izmjene ostale iste kao i u obrazloženju prijedloga Izmjena iz 2019.

Upravo iz posljednje reforme visokog obrazovanja i znanosti razvidno je da i nacionalna politika ustvari djeluje tako da usuglašava i usklađuje obrazovnu politiku s politikama EU-a.

3.6.1. Reforma sustava visokog obrazovanja kao usluge u Republici Hrvatskoj

Šira tema reforme nacionalnog visokog obrazovanja nadilazi područje interesa ovog rada. Stoga će biti govora samo o onim dijelovima reformi koji se tiču visokog obrazovanja kao usluge.

Reforma sustava visokog obrazovanja moderne Hrvatske države odvijala se u skladu s Bolonjskim procesom, preustrojem postojećih te osnivanjem novih visokih učilišta, javnih veleučilišta i privatnih visokih škola te osnivanjem novih sveučilišta⁴²³ i u konačnici razvojem Hrvatskog kvalifikacijskog okvira.

Upravo je Zakon o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru izazvao niz kontroverzi te je bio predmetom ocjene ustavnosti pred Ustavnim sudom RH u više navrata.⁴²⁴

⁴²³ Hrvatsko katoličko sveučilište privatno je sveučilište u Zagrebu, osnovano je 3. lipnja 2006. godine, a prva akademska godina počela je 4. listopada 2010. godine. Sveučilište Sjever nastalo je spajanjem Medijskog sveučilišta u Koprivnici i Veleučilišta u Varaždinu 2015. god., i time postalo osmo javno sveučilište u Republici Hrvatskoj. Sveučilište u Slavonskom Brodu osnovano je 2015. godine, no s radom započinje tek 3. kolovoza 2000. godine. Libertas međunarodno sveučilište najstarije je privatno sveučilište u Hrvatskoj, koje se razvilo iz Visoke poslovne škole Libertas u Zagrebu i DIU Libertas međunarodnog sveučilišta, kao dva visokoškolska učilišta koja su tijekom 2016. godine prerasla u sadašnju sveučilišnu instituciju. Godine **2017.** Ministarstvo znanosti i obrazovanja Republike Hrvatske izdaje Veleučilištu VERN' dopusnicu za osnivanje Sveučilišta VERN, a **2021.** godine dovršen je proces integracije Veleučilišta Sveučilištu VERN

⁴²⁴ Kako bi precizno mogli procijeniti prava nositelja inozemne obrazovne kvalifikacije kod nas, a koja proistječu iz razine kvalifikacije zemlje stjecanja kvalifikacija, te povezivanjem sa Europskim kvalifikacijskim okvirom, odnosno kada govorimo o visokom obrazovanju sa Kvalifikacijskim okvirom visokog obrazovanja (tzv. Europski meta okvir), nužno je bilo uspostaviti Hrvatski kvalifikacijski okvir. Na ovaj način prepoznaju se

Trenutno važeći Zakon o HKO sadržava osam ishoda učenja s trinaest razina cjelovitih kvalifikacija. Naime, razine 6., 7. i 8. razvrstane su ovisno o ustanovi koja provodi obrazovni studij, na kvalifikacije stečene na stručnom i kvalifikacije stečene na sveučilišnom studiju. Prvotna intencija uvođenja Hrvatskog kvalifikacijskog okvira nije bila razvrstavanje s obzirom na binarni sustav obrazovanja koji razlikuje stručne i sveučilišne studije, nego je kriterij trebao biti upravo na ishodima učenja. Međutim, čini se da je osnovna zamisao negdje po putu izgubljena. Naime, iz Strategije obrazovanja, znanosti i tehnologije Vlade Republike Hrvatske 2013. god., razvidno je da su uočeni nedostaci u jasnom definiranju studijskih programa i povezivanja s ishodima učenja koji trebaju biti povezani s odgovarajućom kvalifikacijom. Stoga je jedna od zacrtanih zadaća bila provesti usklađenje propisanih ishoda učenja i potrebnih kompetencija.⁴²⁵

Pučka pravobraniteljica je još 2018. godine upozoravala kako binarni sustav uređen Zakonom o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju ne postavlja jasnu distinkciju između

moćnosti za pristup tržištu rada (ili daljnjeg obrazovanja.) Prvotni Zakon o hrvatskom kvalifikacijskom okviru (2013) što s visokog obrazovanja tiče, zamišljen je bio na način da je imao osam ishoda učenja, s tim da je ishod razine 8. bio podijeljen na 8.1. kao poslijediplomski znanstveni magistarski studij, i 8.2. kao poslijediplomski sveučilišni (doktorski) studij, a uvjet za pristupanje ovim studijima je bio posjedovanje kvalifikacije na razini 7., gdje su bili smješteni sveučilišni diplomski studij, specijalistički diplomski stručni studij i poslijediplomski specijalistički studij. Gotovo tri godine nakon što je Zakon o hrvatskom kvalifikacijskom okviru stupio na snagu, Sveučilište u Zagrebu podnijelo je 2016. godine prijedlog za ocjenu ustavnosti njegovih odredbi, uz temeljni prigovor da osoba koja završi specijalistički diplomski stručni studij može - bez pohađanja i završetka diplomskog sveučilišnog studija ili odgovarajućeg razlikovnog sveučilišnog programa - neustavno steći kvalifikaciju razine 8.2 - akademski stupanj doktora znanosti ili umjetnosti (dr. sc. / dr. art.) koji se stječe završetkom poslijediplomskog sveučilišnog (dokorskog) studija. Ustavni sud ukazao je da ovakvo zakonsko rješenje zadire u ustavni položaj sveučilišta, slijedom čega je za ovu zakonsku odredbu pokrenuo postupak za ocjenu ustavnosti. Zakonom o izmjenama i dopuna Zakona o hrvatskom kvalifikacijskom okviru, slijedom upute Ustavnog suda, onemogućeno osobama koje imaju kvalifikaciju specijalističkog diplomskog studija izravan pristup na doktorski studij. Na razinu 6 smještene su kvalifikacije stečene završetkom preddiplomskih stručnih studija i preddiplomskih sveučilišnih studija. Na razinu 7.1 smještene su kvalifikacije stečene završetkom specijalističkih diplomskih stručnih studija i sveučilišnih diplomskih studija te integriranih preddiplomskih i diplomskih sveučilišnih studija. Razina 7.2. sadržava kvalifikacije stečene završetkom poslijediplomskih specijalističkih studija.⁴²⁴ Međutim, dio (glasnji) akademske zajednice nije bio zadovoljan niti sa ovim zakonskim rješenjem, te su ovoga puta, uz Sveučilište u Zagrebu, sva četiri pravna fakulteta u Republici Hrvatskoj predložila ocjenu ustavnosti zakona. Prigovor se u osnovi svodi na osporavanje suglasnost s Ustavom dijela zakona kojim su preddiplomski sveučilišni studiji smješteni na razinu kvalifikacija 6 Hrvatskog kvalifikacijskog okvira i u dijelu kojim su specijalistički diplomski stručni studiji smješteni na razinu kvalifikacija 7.1 HKO, držeći nedopustivim da se na istu razinu ponovno stavljaju kvalifikacije stečene na sveučilišnim i "ne-sveučilišnim" studijima. Ustavni sud pokrenuo je postupak za ocjenu ustavnosti, ovaj put sa čak pet izdvojenih mišljenja sudaca koji nisu glasovali za takvu odluku. Unatoč činjenici da smisao kvalifikacijskog okvira kako je zamišljen na razini Europske unije, nije razvrstavati različite vrste studija, niti ih razlikovati obzirom na organizacijski oblik nositelja studijskih programa, nego isključivo na ishode učenja, prijepori unutar akademske zajednice su nastavljeni. Zaboravlja se ključna činjenica koju poslodavac treba moći isčitati iz kvalifikacijskog okvira - ishod učenja koji govori o tomu što završeni student zna i razumije, te što je sposoban raditi nakon završenog procesa učenja.

⁴²⁵ Strategija obrazovanja, znanosti i tehnologije Vlade Republike Hrvatske, dostupno na: <https://vlada.gov.hr/strategija-obrazovanja-znanosti-i-tehnologije-nove-boje-znanja/151>

akadenskog i stručnog obrazovanja, ukazujući da su u europskim kvalifikacijskim okvirima stručni i sveučilišni studiji smješteni na istu razinu obrazovanja.⁴²⁶

U skladu s bolonjskim sustavom, visoko obrazovanje u Republici Hrvatskoj ima trociklični sustav; preddiplomski, diplomski i poslijediplomski. Struktura visokog obrazovanja podijeljena je na stručne i sveučilišne studije. Visoka učilišta provode sveučilišne programe do doktorske razine, dok se stručni studiji primarno provode na veleučilištima i visokim školama, u dvije razine, preddiplomskoj i diplomskoj.⁴²⁷ Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti definira kako sveučilišni studiji osposobljavaju studente za znanstvene poslove u poslovnom svijetu ili javnom sektoru, dok stručni studiji pružaju studentima znanja i vještine potrebne za stručna zanimanja osposobljavajući ih za neposredno uključivanje u radne procese, u poslovnom svijetu ili javnom sektoru.⁴²⁸

Binarni sustav visokog obrazovanja u Republici Hrvatskoj je duga tradicija. Kako navodi Houten, binarni sustavi obrazovanja česta su pojava u zemljama Europske unije, a prvi put su uspostavljeni u Velikoj Britaniji i Australiji 1960-tih. Dugu tradiciji binarnog sustava visokog obrazovanja u Europi imaju Njemačka, Nizozemska, Norveška, Portugal.⁴²⁹ Nesporno bi sektor visokog obrazovanja pa samim tim i društvo u cjelini, trebali imati koristi od različitosti koja je produkt stručne i akademske izobrazbe. Upravo imajući na umu navedeno, reformu bi trebalo provesti tako da se kadrovski i programski ojača stručne studije. Jeleč Raguž i Vitez Pandžić predlažu pak izvođenje stručnih studija isključivo na veleučilištima, rješenje dakle vide u tome da se stručni studiji više ne izvode na sveučilištima.⁴³⁰

Normativna neusklađenost dovodi do diskriminacije na temelju obrazovanja. Eklatantan primjer je studij medicinsko-laboratorijske dijagnostike na Medicinskom fakultetu u Osijeku.

⁴²⁶ U Izvješću pučke pravobraniteljice Republike Hrvatske za 2018. god. navodi se i kako diplomanti specijalističkih diplomskih stručnih studija u RH stječu specifični naziv stručnog specijaliste, čime su njihova razina i vrsta obrazovanja, kao i stečena kvalifikacija, neprepoznati na europskom tržištu rada. Agencija za znanost i visoko obrazovanje se očitovala da bi završeni prvostupnici razinom kvalifikacije i stečenim kompetencijama trebali biti osposobljeni za čitav niz poslova te pripremljeni za brzo uključivanje u radni proces, dok se u praksi se preddiplomski studij doživljava kao međufaza visokog obrazovanja. Dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/wp-content/plugins/download-manager/assets/file-type-icons/pdf.svg>.

⁴²⁷ Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, Narodne novine, broj: 119/22.

⁴²⁸ Čl. 57. Zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, Narodne novine, broj: 119/22.

⁴²⁹ Van Houten, Maarten Matheus: Vocational education and the binary higher education system in the Netherlands: higher education symbiosis or vocational education dichotomy?, *Journal of Vocational Education & Training*, Vol. 70., No. 1., 2018., str. 130-147.

⁴³⁰ Jeleč Raguž, Mirjana, Vitez Pandžić, Marijeta: Odnos stručnog i sveučilišnog obrazovanja u Republici Hrvatskoj, *III. Međunarodna konferencija - Razvoj javne uprave - Zbornik radova*, Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, Vukovar, 2013., str. 658-671.

Po završetku studija (financiranog iz državnog proračuna), magistri medicinsko-laboratorijske dijagnostike, budući da ih kao takve ne poznaje Zakon o djelatnosti u zdravstvu, ne mogu dobiti licencu za rad, dakle ne mogu se profesionalno baviti djelatnošću za koju su se školovali. Ova problematika nije nova, datira još iz 2013. godine kada je studij pokrenut, a do danas propisi nisu usklađeni.

Medvedec ukazuje kako International Standard Classification of Occupations ISCO-08 poznaje zanimanje biomedicinski inženjer, dok Nacionalna klasifikacija zanimanja NKZ-10 ne poznaje ovo zanimanje, niti bilo koji studij vodi do diplome biomedicinskog inženjerstva.⁴³¹

Navedeno, između ostalog daje negativnu sliku politike visokog obrazovanja.⁴³²

Do donošenja Zakona o ustanovama 2008.⁴³³ osnivanje obrazovnih ustanova bilo je zapriječeno stranim pravnim i fizičkim osobama. Ova prepreka pravu poslovnog nastana je otklonjena stupanjem na snagu citiranog zakona, međutim, sve do donošenja novog Zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti⁴³⁴ i Zakona o osiguravanju kvalitete u visokom obrazovanju i znanosti⁴³⁵ pravo poslovnog nastana u RH bilo je dvojbeno.⁴³⁶

Nadalje, već iz Preambule Direktive 2005/36 o priznavanju stručnih kvalifikacija razvidno je da visoko obrazovanje u trajanju od tri godine dovodi do stjecanja pune kvalifikacije kao uvjeta za mobilnost, dok prema važećem zakonodavstvu RH potpuna kvalifikacija steče se sa nakon pet godina visokoškolskog obrazovanja.⁴³⁷

⁴³¹ Medvedec, Mario: Why Some Clinical Biomedical Engineers May Doubt Today Whether to Stay or Go Away, *6th European Conference of the International Federation for Medical and Biological Engineering*, urednici: Lacković, Igor, Vasić, Darko, Vol. 45., Springer, Cham, 2014., str. 974–977.

⁴³² Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021-2025 ukazuje na nizak udio osoba u dobi od 25 do 34 godine s kvalifikacijom visokog obrazovanja (za 2019. godinu iznosio je 36,6% što je znatno niže od europskog prosjeka od 40,2%, te europskog cilja od 45%). Također, uočeno je da postojeći normativni okvir za sustav visokog obrazovanja ne omogućava uvođenje standarda u kadrovskoj, nastavnoj, znanstvenoj i stručnoj infrastrukturi na javnim visokim učilištima, ističući da nisu uspostavljeni standardi kvalifikacija i Registar HKO, te da ne postoje pouzdane evidencije, kao niti sustavi praćenja ishoda na tržištu rada, dostupno na: <https://vlada.gov.hr/plan-oporavka-i-otpornosti-srpanj-2021/32673>, pristupljeno 16. travnja 2024. godine.

⁴³³ Zakon o ustanovama, Narodne novine, broj: 76/93, 29/97, 47/99, 35/08, 127/19, 151/22.

⁴³⁴ Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, Narodne novine, broj: 119/22.

⁴³⁵ Zakon o osiguravanju kvalitete u visokom obrazovanju i znanosti, Narodne novine, broj: 151/22.

⁴³⁶ U vrijeme pisanja ovog rada imamo suspektnu pravnu prazninu, činjenicom da su na snazi Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti i Zakon o osiguravanju kvalitete u visokom obrazovanju i znanosti, ali još uvijek vrijede i Pravilnik o uvjetima za izdavanje dopusnice za obavljanje znanstvene djelatnosti, uvjetima za reakreditaciju znanstvenih organizacija i sadržaju dopusnice, Narodne novine, broj: 83/10 i Pravilnik o upisniku znanstvenika, Narodne novine, broj: 72/04, 101/04., 82/10.

⁴³⁷ Rodin, loc. cit. Vidi bilješku 163

Reformski izazovi potječu iz različitih izvora. Stava smo kako brze promjene koje se dešavaju u društvu nije uvijek jednostavno pratiti normativnim rješenjima. Bilić ukazuje i na političke pritiske kao glavne praktične probleme reforme sveučilišta.⁴³⁸

3.6.2. Visoko obrazovanje u RH kroz prizmu Direktive o uslugama

Tema obrazovanja kao usluge na našim prostorima stvarala je napetosti unutar akademske zajednice, a i šire. Zakonodavna reforma visokog obrazovanja nije prošla bez kontroverzi upravo vezano za Direktivu o uslugama i poimanja dijela visokog obrazovanja kao usluge sukladno pravnoj stečevini EU-a.

Naime, Zakon o osiguravanju kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju iz 2009. relativno je dugo (za uobičajena poimanja izmjena i dopuna zakona u RH) bio na snazi.⁴³⁹ Godine 2019. od strane Ministarstva znanosti i visokog obrazovanja izrađen je Nacrt Zakona o osiguravanju kvalitete u visokom obrazovanju i znanosti.⁴⁴⁰ Izradu posve novog zakona predlagatelj, dakle Ministarstvo znanosti i visokog obrazovanja, izrijekom obrazlaže, između ostalog, usklađivanjem s Direktivom o uslugama na unutarnjem tržištu, smjernicama u Europskom prostoru visokog obrazovanja i Bolonjskog procesa.⁴⁴¹ Potrebu za usklađivanjem predlagatelj nadalje obrazlaže uočenim neusklađenostima aktualnog zakona upravo s Direktivom o uslugama, konkretno tumačeći da obrazovanje koje pružaju privatna visoka učilišta za koje se plaća naknada predstavlja uslugu u smislu Direktive o uslugama. Također, obveza iz tada važećeg Zakona iz čl. 19. st. 3. t. 3. bila je da uz zahtjev za inicijalnu akreditaciju visoko učilište mora priložiti između ostalog i ugovor s postojećim visokim učilištem o zajedničkom izvođenju studijskog programa. Rodin je još 2011. upozoravao na

⁴³⁸ Bilić, Andrijana: Akademska prava sveučilišnih nastavnika i suradnika u RH, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, Vol. 30., No. 2., 2009., str. 860- 885.

⁴³⁹ Zakon o osiguravanju kvalitete u visokom obrazovanju i znanosti, Narodne novine, broj: 151/22.

⁴⁴⁰ Nacrt prijedloga Zakona o osiguranju kvalitete u visokom obrazovanju i znanosti, dostupno na:

<https://mzo.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/PristupInformacijama/Zakoni%20u%20proceduri/Zakon%20o%20osiguravanju%20kvalitete%20u%20visokom%20obrazovanju%20i%20znanosti.pdf> , pristupljeno 16. travnja 2024.

⁴⁴¹ Nacrt prijedloga Zakona o osiguranju kvalitete u visokom obrazovanju i znanosti, dostupno na:

<https://mzo.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/PristupInformacijama/Zakoni%20u%20proceduri/Zakon%20o%20osiguravanju%20kvalitete%20u%20visokom%20obrazovanju%20i%20znanosti.pdf> , pristupljeno 16. travnja 2024.

suspektnost odredbe da „kontrola pristupa tržištu usluga visokog obrazovanja je dodijeljena instituciji koja može biti izravna konkurencija novoj visokoškolskoj instituciji.“⁴⁴²

U obrazloženju Nacrta se doduše ne navodi, ali je važno ovdje spomenuti i suspektnost odredbe koja se tiče čl. 19. st. 3. t. 5. istog Zakona, sukladno kojoj je uz zahtjev za inicijalnu akreditaciju privatno visoko učilište trebalo priložiti bankarsku garanciju u korist visokog učilišta s kojim ima ugovor iz čl. 3. t. 3. Zakona. Ova garancija trebala je poslužiti radi završetka studija u slučaju prestanka rada privatne ustanove. Zakon je ovdje, vidimo, napravio distinkciju između javnih i privatnih visokih učilišta, namećući privatnim učilištima veće obveze.

Sljedeća primjedba iz Nacrta Zakona o osiguranju kvalitete u visokom obrazovanju i znanosti odnosila se na obvezu pokretanja postupka za izvođenje novog studijskog programa godina dana prije početka akademske godine u kojoj se program trebao izvoditi. Također je prema obrazloženju Nacrta bilo potrebno provesti administrativno rasterećenje, sukladno odredbama iz čl. 5. i 8. Direktive o uslugama. Privatna visoka učilišta također su imala obvezu izraditi studiju ekonomske opravdanosti izvođenje studijskog programa. Poseban naglasak stavljen je na potrebu regulacije uvjeta pod kojima visoka učilišta iz inozemstva mogu djelovati i izvoditi studijske programe u RH.⁴⁴³

Iz Nacrta se može vidjeti da jednaki uvjeti važe za javna i privatna učilišta. Naime, u Nacrtu se izrijekom navodi da se odustaje od razlikovanja privatnih i javnih visokih učilišta prema uvjetima kvalitete za vrednovanje.⁴⁴⁴

Staničić i Vetma osvrnuli su se na ovo obrazloženje Nacrta, ističući kako je Nacionalno vijeće za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj, duboko se protiveći činjenici da bi se Direktiva o uslugama imala primijeniti na visoko obrazovanje, iznijelo svoj prijedlog Zakona o postupcima vrednovanja kvalitete visokih učilišta i znanstvenih organizacija, u kojem se

⁴⁴² Rodin, loc. cit. Vidi bilješku 163

⁴⁴³ Nacrt prijedloga Zakona o osiguranju kvalitete u visokom obrazovanju i znanosti, dostupno na: <https://mzo.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/PristupInformacijama/Zakoni%20u%20proceduri/Zakon%20o%20osiguravanju%20kvalitete%20u%20visokom%20obrazovanju%20i%20znanosti.pdf> , pristupljeno 16. travnja 2024.

⁴⁴⁴ Nacrt prijedloga Zakona o osiguranju kvalitete u visokom obrazovanju i znanosti, dostupno na: <https://mzo.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/PristupInformacijama/Zakoni%20u%20proceduri/Zakon%20o%20osiguravanju%20kvalitete%20u%20visokom%20obrazovanju%20i%20znanosti.pdf> , pristupljeno 16. travnja 2024.

kako ističu autori navodi: „Nacionalno vijeće za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj smatra da se Direktiva o uslugama ne može koristiti kao argument za snižavanje kriterija koji njome nisu propisani kao nedopušteni ili zabranjeni. Pored toga, Direktiva dopušta državama članicama da zadrže određene uvjete ako oni postoje zbog zaštite prevladavajućih razloga od javnog interesa. U tom smislu, Nacionalno vijeće za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj smatra da je potrebno zadržati uvjet procjene društvene opravdanosti i usklađenosti studijskog programa s dugoročnim potrebama tržišta rada za sve studijske programe, a ne samo za one koji će se javno financirati. U članku 14. točki 5. Direktive o uslugama izrijekom je propisano da se zabrana primjene ekonomskog ispitivanja ne odnosi na zahtjeve planiranja koji nisu usmjereni na ekonomske ciljeve, ali koji su u funkciji prevladavajućih razloga od javnog interesa. Nacionalno vijeće za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj smatra da se prevladavajući razlog od javnog interesa ogleda u posebnom interesu države da zaštiti studente, kao korisnike specifične usluge, od pružatelja usluga koji nude studijske programe koji nisu u skladu s potrebama socijalnog, gospodarskog, kulturnog, znanstvenog i tehnološkog napretka... i dugoročnim potrebama tržišta rada...“⁴⁴⁵

446

Nesporno je primjena Direktive o uslugama na visoko obrazovanje u RH podigla buru. Nacrt Zakona iz 2019. nije zaživio. U saborsku proceduru je ...upućen novi prijedlog Zakona o osiguravanju kvalitete u visokom obrazovanju i znanosti.⁴⁴⁷ Nacrt prijedloga Zakona nije sadržavao obrazloženje kojim bi se pozivao na Direktivu u uslugama. Međutim, znakovito je da su prihvaćene gotovo sve sugestije iz Nacrta iz 2019. koji se pozivao na usklađenje s Direktivom u uslugama. Tako je ovim prijedlogom izbjegnuta obveza mentorstva prilikom osnivanja novog visokog učilišta, čime se visoko učilište u osnivanju primorava da svoju uslugu obavlja u suradnji s potencijalnim konkurentima. Odredbe o obvezi bankarske garancije također se nisu našle u novom prijedlogu zakona.

Novi Prijedlog nije predviđao zahtjev prema privatnim pružateljima usluga za izradom studije ekonomske opravdanosti izvođenja studijskog programa.

⁴⁴⁵ Staničić, loc. cit. Vidi bilješku 175

⁴⁴⁶ Autori su citirali navode Nacionalnog vijeća za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj, pozivajući se na izvor s Internet stranice. Pretraživanjem ove stranice nije bilo moguće naći citirane navode, tj. isti su uklonjeni s Interneta.

⁴⁴⁷ Nacrt prijedloga Zakona o osiguranju kvalitete u visokom obrazovanju i znanosti, dostupno na: <https://mzo.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/PristupInformacijama/Zakoni%20u%20proceduri/Zakon%20o%20osiguravanju%20kvalitete%20u%20visokom%20obrazovanju%20i%20znanosti.pdf> , pristupljeno 16. travnja 2024.

Izostala je obveza podnošenja zahtjeva za izvođenje novog studijskog programa najmanje godinu dana prije početka akademske godine u kojoj program započinje izvođenje.

Za postupak akreditacije predviđeni su obrasci.

Predviđen je postupak za akreditaciju združenih studija, koje izvode zajedno domaće i inozemno visoko učilište, dok nije predviđeno osnivanje podružnica stranih sveučilišta.

Na javnom savjetovanju na predloženi zakon u smislu navedenih izmjena koje se *de facto* tiču upravo Direktive u uslugama nije bilo primjedbi. Trenutno važeći Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti upravo je usklađen s Direktivom o uslugama.

Naime, prema još važećem Pravilniku o uvjetima za izdavanje dopusnice za obavljanje znanstvene djelatnosti, uvjetima za reakreditaciju znanstvenih organizacija i sadržaju dopusnice (u daljnjem tekstu: Pravilnik) nužan uvjet za institucionalnu akreditaciju institucije je zaključivanje ugovora s postojećim visokim učilištem o zajedničkom izvođenju studijskog programa koji ima dopusnicu⁴⁴⁸. Kao što napominje Rodin, kontrola pristupa tržištu usluga visokog obrazovanja dodijeljena je instituciji koja može biti izravna konkurencija novoj visokoškolskoj instituciji. Također ukazuje na činjenicu da će takav ugovor biti moguće zaključiti samo s visokoškolskim institucijama iz Hrvatske, što tu mjeru čini nejednako primjenjivom, a time i suprotnom pravu EU-a.⁴⁴⁹ Međutim, Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti izostavio je ovu odredbu, a Pravilnik treba biti usklađen sa zakonom.

Citiranim zakonom također je otklonjena diskriminatorna odredba iz Pravilnika, a koja se odnosi na nužnost posjedovanja bankovne garancije za novoosnovane privatne visokoškolske ustanove, a koja je trebala jamčiti za sredstva za početak obavljanja djelatnosti, te nastavak i završetak studija u slučaju prestanka rada ili prestanka ili prestanka izvođenja određenog studijskog programa u korist postojećeg visokog učilišta s kojim ima sklopljen ranije opisani ugovor. S pravom Rodin ukazuje da je zbog slične odredbe Europska komisija uputila formalnu notu Grčkoj, tražeći od nje izričito da ukloni tu prepreku.⁴⁵⁰

⁴⁴⁸ Prema čl. 11. Pravilnika, nakon dvije godine izvođenja zajedničkog programa postojeće visoko učilište izdaje potvrdu kojom se potvrđuje ispunjenje uvjeta iz ugovora.

⁴⁴⁹ Rodin, loc. cit. Vidi bilješku 163

⁴⁵⁰ Ibidem.

Kao što je razvidno, reforma normativnog sustava visokog obrazovanja zahtijeva daljnje usklađivanje podzakonskih akata. S tim u svezi treba imati na umu nužnost usklađivanja sustava obrazovanja s Europskim prostorom obrazovanja (EEA) koji su se države članice EU-a obvezale uspostaviti do 2025. i Europskog prostora visokog obrazovanja koji čine države koje provode Bolonjski proces (EHEA), a imajući u vidu nisku stopa završnosti studija što uzrokuje stopu stjecanja visokog obrazovanja nižu od prosjeka EU-a, premalu zastupljenost priznavanja neformalnog i informalnog učenja na visokim učilištima što bi potaknulo osobe s radnim iskustvom da upišu visoko obrazovanje čime bi se povećala stopa osoba s tercijskim obrazovanjem, nedovoljnu zastupljenost stručne prakse u studijskim programima, nisku stopu studenata upisanih na visoka učilišta u RH koji su razdoblje studija i stručne prakse proveli u inozemstvu, premali broj stranih studenata na cjelovitom studiju na stranim jezicima u RH.⁴⁵¹

3.7. Priznavanje stranih stručnih kvalifikacija na prostoru Republike Hrvatske

Intencija obrazovne politike RH je promicanje internacionalizacije obrazovanja i poticanje međunarodne mobilnosti, posebno u visokom obrazovanju. Upravo iz ovih razloga, materija priznavanja stranih stručnih kvalifikacija iznimno je važna.

U Republici Hrvatskoj, sve donedavno ova materija bila je regulirana Zakonom o priznavanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija, koji je stupio na snagu 1.7.2004. godine, zamijenivši Zakon o priznavanju istovrijednosti stranih školskih svjedodžbi i diploma⁴⁵² te Zakonom o reguliranim profesijama i priznavanju inozemnih stručnih kvalifikacija.⁴⁵³ Potonji je stupio na snagu 1. kolovoza 2015. godine, nakon čega je nastala suspektna pravna situacija, budući da do nedavno važeći Zakon o priznavanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija nije pravio razliku između reguliranih i nereguliranih profesija.

Novi Zakon o priznavanju i vrednovanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija⁴⁵⁴ na snazi je od 25. lipnja 2022. godine. Zakon se pozivan na internacionalizaciju i mobilnost, sukladno europskim načelima osiguranja kvalitete u visokom obrazovanju, na tragu Nacionalne

⁴⁵¹ Nacrt Zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, lipanj 2022. https://mail.google.com/mail/u/0?ui=2&ik=4418586e67&attid=0.1&permmsgid=msg-f:1758618368858597098&th=1867de16c34b26ea&view=att&disp=inline&realattid=f_legza4dr0

⁴⁵² Zakon o priznavanju obrazovnih kvalifikacija, Narodne novine, broj: 158/2003, 198/2003, 138/2006, 124/2009, 45/2011.

⁴⁵³ Zakon o reguliranim profesijama i priznavanju inozemnih stručnih kvalifikacija, Narodne novine, broj: 82/2015, 70/2019, 47/2020.

⁴⁵⁴ Zakon o priznavanju i vrednovanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija, Narodne novine, broj: 69/2022.

strategije 2030.⁴⁵⁵ i Rezolucije o strateškom okviru suradnje u području obrazovanja i osposobljavanja prema Europskom prostoru obrazovanja i dalje (2021. – 2030.)⁴⁵⁶.

Preporukom Vijeća od 26. studenoga 2018. o promicanju automatskog uzajamnog priznavanja kvalifikacija visokog obrazovanja i srednjoškolskog obrazovanja i osposobljavanja te ishoda razdoblja učenja u inozemstvu, preporučuje se državama članicama da najkasnije do 2025. godine poduzmu korake neophodne za ostvarivanje automatskog uzajamnog priznavanja u svrhu nastavka obrazovanja, a da pritom ne moraju prolaziti kroz poseban postupak priznavanja.⁴⁵⁷

Prijedlog Zakona o priznavanju i vrednovanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija pozivao se na Bolonjski proces, Preporuke za korištenje kvalifikacijskih okvira u priznavanju inozemnih kvalifikacija⁴⁵⁸, Zakon o potvrđivanju Konvencije o priznavanju visokoškolskih kvalifikacija u području Europe⁴⁵⁹ i sl.

Upravo prijedlog Zakona o priznavanju i vrednovanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija poziva na revidiranje nacionalnog zakonodavstva na polju visokog obrazovanja u svrhu usklađivanja s Lisabonskom konvencijom i pratećim dokumentima⁴⁶⁰, a sve kako je navedeno u Erevanskom ministarskom priopćenju 2015., Pariškom ministarskom priopćenju 2018. i Rimskom ministarskom priopćenju 2020., usvojenim od strane ministara država članica Europskog prostora visokog obrazovanja.

Nedostaci njegovog prethodnika⁴⁶¹ posebice su došli do izražaja pristupanjem RH EU-u i donošenjem Zakona o reguliranim profesijama i priznavanju inozemnih stručnih

⁴⁵⁵ Nacionalna razvojna strategija 2030., <https://hrvatska2030.hr/>, pristupljeno dana...

⁴⁵⁶ Rezolucija Vijeća o strateškom okviru za europsku suradnju u području obrazovanja i osposobljavanja u smjeru europskog prostora obrazovanja i šire (2021.–2030.), *Službeni list Europske unije*, broj: C 66/1.

⁴⁵⁷ Preporuka Vijeća od 26. studenoga 2018. o promicanju automatskog uzajamnog priznavanja kvalifikacija visokog obrazovanja i srednjoškolskog obrazovanja i osposobljavanja te ishoda razdoblja učenja u inozemstvu, *Službeni list Europske unije*, broj: C 444/1.

⁴⁵⁸ Preporuke za korištenje kvalifikacijskih okvira u priznavanju inozemnih kvalifikacija, https://www.enic-naric.net/fileusers/DGIIEDUHE_2012_14_Rev09_FINAL_-_LRC_Supplementary_Text_on_the_Use_of_QFs_ENGLISH.pdf, pristupljeno dana...

⁴⁵⁹ Zakon o potvrđivanju Konvencije o priznavanju visokoškolskih kvalifikacija u području Europe, Narodne novine - Međunarodni ugovori, broj: 9/02.

⁴⁶⁰ Preporuka za korištenje kvalifikacijskih okvira u priznavanju inozemnih kvalifikacija iz 2013. preporuča korištenje kvalifikacijskih okvira kao informacije o smještanju kvalifikacija na razine nacionalnih kvalifikacijskih okvira i njihovom povezivanju s Europskim kvalifikacijskim okvirom i Kvalifikacijskim okvirom Europskog prostora visokog obrazovanja.

⁴⁶¹ Zakon o priznavanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija, Narodne novine, broj: 45/2011.

kvalifikacija⁴⁶², slijedom čega se i otvorila potreba za novom zakonskom regulacijom. Osobiti problem prijašnjeg zakona ogledao se u nejasnom „razlikovanju“ postupaka priznavanja inozemnih obrazovnih kvalifikacija s ciljem pristupa tržištu rada i pristupa profesijama koje se reguliraju u Republici Hrvatskoj, a što je posljedično dovelo do preklapanja postupaka. Novim Zakonom otklonjene su postojeće prepreke mobilnosti u obrazovanju, same procedure su izrazito pojednostavljene, a postupci su postali jasniji i transparentniji.⁴⁶³

Ranijim Zakonom bila su predviđena dva postupka; priznavanje inozemnih školskih kvalifikacija koji se koristio u svrhu zapošljavanja ili nastavka obrazovanja i priznavanje inozemnih visokoškolskih kvalifikacija koje je za cilj imalo priznavanje inozemnih visokoškolskih kvalifikacija i razdoblja studija, odnosno ECTS bodova.⁴⁶⁴ No, kao što je već ranije spomenuto, ta dva postupka bilo je iznimno teško razlikovati.

U svrhu jasnijeg razlikovanja podjele regulirane ranijim Zakonom, novina je da je uveden postupak za vrednovanje inozemnih obrazovnih kvalifikacija u svrhu pristupa tržištu rada u nereguliranim profesijama, dakle, u ovom slučaju govorimo o profesijama koje nisu na taksativnom Popisu reguliranih profesija u RH. Time se uvodi opcija priznavanja poslijesrednjoškolskog obrazovanja koje se kao takvo ne smatra dijelom sustava visokog obrazovanja. Prema ranijem Zakonu nije bilo moguće priznati takvu kvalifikaciju, a čime se išlo na štetu onima koji su takvu kvalifikaciju stekli u inozemstvu.⁴⁶⁵ Postupak vrednovanja za osnovno i srednje obrazovanje u općim, gimnazijskim i umjetničkim programima provodi Agencija za odgoj i obrazovanje, za srednje obrazovanje u strukovnim programima te programima poslijesrednjoškolskog obrazovanja (koje nije visoko) provodi Agencija za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih, a za visoko obrazovanje nadležna je Agencija za znanost i visoko obrazovanje.⁴⁶⁶ Nadležno tijelo u odnosu na podneseni zahtjev za vrednovanje donosi neupravni akt, odnosno Mišljenje o inozemnoj obrazovnoj kvalifikaciji sadrži informacije o institucijama i studijskim programima, obujmu, razini i ostalim karakteristikama te, ako je to moguće, navedeno uspoređuje s razinom obrazovanja u RH.⁴⁶⁷

⁴⁶² Zakon o reguliranim profesijama i priznavanju inozemnih stručnih kvalifikacija, Narodne novine, broj: 82/2015, 70/2019, 47/2020, 123/2023.

⁴⁶³ Zakon o priznavanju i vrednovanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija, Narodne novine, broj: 69/2022.

⁴⁶⁴ Zakon o priznavanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija, Narodne novine, broj: 45/2011.

⁴⁶⁵ Zakon o priznavanju i vrednovanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija, Narodne novine, broj: 69/2022.

⁴⁶⁶ Čl. 6. Zakona o priznavanju i vrednovanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija, Narodne novine, broj: 69/2022.

⁴⁶⁷ Čl. 9. Zakona o priznavanju i vrednovanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija, Narodne novine, broj: 69/2022.

Nadalje, uveden je i postupak vrednovanja inozemnih obrazovnih kvalifikacija u svrhu nastavka obrazovanja, a koji se provodi kao (upravni) samostalni postupak priznavanja ili u okviru upisnog postupka.⁴⁶⁸ Prema ranijem Zakonu, odvojeno se vodio postupak priznavanja i postupak upisa, a rezultat oba postupka u konačnici je bio isti, zbog čega je domaći zakonodavac morao uvesti promjene.

Osim svega navedenog, potrebno je spomenuti i uvođenje automatskog priznavanja inozemnih obrazovnih kvalifikacija, u kojemu Agencija za znanost i visoko obrazovanje priznaje razinu kvalifikacije o srednjoškolskom obrazovanju, bez provođenja posebnog postupka, ako je kvalifikacija stečena u državi u kojoj je nacionalni kvalifikacijski okvir povezan s Europskim kvalifikacijskim okvirom ili ako postoji međunarodni ugovor o uzajamnom automatskom priznavanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija. Isto vrijedi i za upisne postupke na diplomski i poslijediplomski studij te priznavanje razine inozemne obrazovne kvalifikacije u visokom obrazovanju.⁴⁶⁹

Još jedna novina u trenutno važećem zakonu odnosi se na priznavanje samo razdoblja obrazovanja, odnosno dijela obrazovanja, a koje se provodi za razdoblje osnovnoškolskog i srednjoškolskog obrazovanja te za razdoblje visokog obrazovanja.⁴⁷⁰

Također, poseban dio Novog Zakona čini i vrednovanje inozemnih obrazovnih kvalifikacija za azilante, strance pod supsidijarnom zaštitom i strance pod privremenom zaštitom te članove njihovih obitelji koji zakonito borave u RH.⁴⁷¹

Zaključno, a s obzirom na sve navedeno, jasno je vidljivo da je domaći zakonodavac promišljeno postupao prilikom donošenja Novog Zakona, pritom težeći cilju administrativnog rasterećenja i jednostavnosti postupka. U korak s europskim standardima, i RH je svoje zakonodavstvo prilagodila potrebama suvremenog doba i povećala kvalitetu visokog obrazovanja, shodno čemu dolazi do potencijalnog poticanja mobilnosti u području obrazovanja.

⁴⁶⁸ Čl. 11. Zakona o priznavanju i vrednovanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija, Narodne novine, broj: 69/2022.

⁴⁶⁹ Čl. 18. Zakona o priznavanju i vrednovanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija, Narodne novine, broj: 69/2022.

⁴⁷⁰ Čl. 19. Zakona o priznavanju i vrednovanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija, Narodne novine, broj: 69/2022.

⁴⁷¹ Čl. 20. Zakona o priznavanju i vrednovanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija, Narodne novine, broj: 69/2022.

Iz Godišnjeg izvješća AZVO za 2022. možemo vidjeti da su samo u toj godini zaprimljena ukupno 1324 zahtjeva za priznavanje i/ili vrednovanje inozemnih visokoškolskih kvalifikacija u svrhu pristupa tržištu rada u RH, od čega se gotovo polovina zahtjeva (49,92 %) odnosi na inozemne visokoškolske kvalifikacije stečene u Bosni i Hercegovini. Od ukupnog broja zaprimljenih zahtjeva više od polovine (55,97 %) odnosi se na inozemne visokoškolske kvalifikacije iz društvenog znanstvenog područja, a potom slijede tehničke znanosti (22,13%).⁴⁷²

Razvidno je da je RH provela reformu zakonodavstva na polju visokog obrazovanja pozivajući se na europsku pravnu stečevinu. Međutim, ovaj proces nije dovršen, budući da podzakonski akti nisu usklađeni. Provedba u praksi tek treba biti predmetom analize u budućnosti.

3.8. Sloboda pružanja usluga visokog obrazovanja u Republici Hrvatskoj i pravila unutarnjeg tržišta

Ideja zajedničkog tržišta Europske unije pokrenuta je Ugovorom iz Rima, s ciljem uklanjanja trgovinskih prepreka među državama članicama u cilju povećanja gospodarskog napretka.⁴⁷³ Uspostava unutarnjeg tržišta jedna je od ideja vodilja Europske unije. Sloboda pružanja usluga u europskom pravu detaljno je uređena UFEU-om, a onda i razrađena praksom Suda EU-a i sekundarnim zakonodavstvom Europske unije.⁴⁷⁴

Odredbom čl. 51. UFEU-a uređeno je da se sloboda pružanja usluga ne primjenjuje na one poslove koji su povezani s izvršavanjem javnih ovlasti. Prema praksi Suda EU-a sveučilišna nastavna aktivnost nije povezana s izvršavanjem javnih (službenih) ovlasti.⁴⁷⁵

⁴⁷² Agencija za znanost i visoko obrazovanje: Godišnje izvješće za 2022., Zagreb, 2023., str. 25., dostupno na: <https://www.azvo.hr/wp-azvo-files/uploads/2015/11/Godisnje-izvjesce-AZVO-a-za-2022.-i-Plan-aktivnosti-za-2023.-godinu.pdf>, pristupljeno 16. travnja 2024.

⁴⁷³ Ugovore iz Rima potpisalo je u Rimu 25. ožujka 1957. šest država osnivačica te su stupili na snagu 1. siječnja 1958. Ugovorom o osnivanju Europske ekonomske zajednice, koji se naziva i Ugovor o EEZ-u, osnovana je *Europska ekonomska zajednica (EEZ)*. Ugovorom o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju, koji se naziva i Ugovor o Euratomu, osnovana je *Europska zajednica za atomsku energiju (Euratom)*.

⁴⁷⁴ UFEU u čl. 56.-62. priječi ograničenje slobode pružanja usluga između država članica, kada postoji prekogranični element, tj., kada pružatelj usluge nema poslovni nastan u državi pružanja usluge, ili kada primatelj usluge putuje radi korištenja usluge u drugu državu članicu, u kojoj nema poslovni nastan.

⁴⁷⁵ Presuda Suda Europske unije od 18. prosinca 2007., *Hans-Dieter Jundt and Hedwig Jundt v Finanzamt Offenburg*, broj: C-281/06, par. 38.

Kao što je naglašeno više puta, visoko obrazovanje tek je u komplementarnoj nadležnosti država članica, a izravniji utjecaj EU vrši metodama mekog prava. Međutim odredbe o pravilima unutarnjeg tržišta nisu bez utjecaja na visokoškolske institucije.

Gideon je opširno obrazlagao kada i pod kojim uvjetima institucije visokog obrazovanja mogu potpasti pod pravila o unutarnjem tržištu. Ukazao je na potrebu definicije mjerodavnog tržišta visokog obrazovanja, pri tomu inzistirajući da će mjerodavno tržište morati biti definirano u svakom pojedinačnom slučaju. Tako zaključuje da ne može biti govora o istom tržištu kada su u pitanju istraživanje i podučavanje, dok dodiplomsko i poslijediplomsko obrazovanje mogu pod određenim okolnostima biti isto tržište.

Najnovija reforma visokog obrazovanja, u smislu usklađivanja s pravnom stečevinom EU-a, zasigurno je prevenirala potencijalno sporna pitanja nacionalnog zakonodavstva i njegove primjene.

3.9. Zaključak 3. poglavlja

Definiranje pojma usluga u pravnoj stečevini EU-a kompleksan je zadatak. Ovo iz razloga jer različiti akti uređuju pojedine vrste usluga, pojedine definicije nisu niti u jednom aktu, zakonodavni akti tražili su dodatna tumačenja i definiranja, a sudska praksa tumačila je predmete od slučaja do slučaja.

Načelno usluge od općeg interesa mogu biti gospodarske i negospodarske prirode. Usluge od općeg gospodarskog interesa Europska komisija definira kao tržišne usluge koje države članice podvrgavaju posebnim obvezama javnih usluga na temelju kriterija općeg interesa.

Negospodarske usluge od općeg interesa su usluge koje se pružaju na bazi solidarnosti i podložni su javnoj kontroli, a službe koje vrše ovu vrstu usluga povezane su s vršenjem državnih prerogativa i ispunjavanjem dužnosti države prema svojim građanima. Ova vrsta usluga izuzeta od pravila unutarnjeg tržišta, ali i dalje moraju biti u skladu s temeljnim načelima prava EU-a.

Socijalne usluge od općeg interesa nisu definirane zakonodavstvom te je na institucijama EU-a, prvenstveno EK i država članica da odrede ovaj pojam. Ova vrsta usluga može biti

gospodarske i negospodarske prirode, a usmjerene su na postizanju vitalnih ljudskih potreba ranjivih skupina, u duhu nediskriminacije, kohezije i ravnopravnosti, s ciljem boljeg standarda života. Radi se dakle o uslugama od općeg interesa temeljnih na načelu solidarnosti i jednakog pristupa uslugama.

Uz značaje pripreme i pregovore, 2006. stupila je na snagu Direktiva o uslugama. Njen cilj je uravnotežiti odredbe koje se tiču unutarnjeg tržišta EU-a i smanjiti napetosti između sudionika na tržištu usluga.

Direktiva sadrži niz usluga na koje se ne primjenjuje.

O njoj nedorečenosti koja je, kao što smo vidjeli iz tijeka pregovora koji su prethodili njenom donošenju, rezultat suprotstavljenih interesa dionika, govori činjenica da je već sljedeće godine nakon njenog stupanja na snagu Komisija donijela Priručnik za primjenu Direktive, koji je trebao poslužiti kao neobvezujuća tehnička pomoć državama članicama u provedbi Direktive. Priručnik ukazuje da su djelatnosti koje su isključene od primjene Direktive i dalje vezane pravilima o slobodi poslovnog nastana i slobodi pružanja usluga.

Rasprava o tome kada i pod kojim uvjetima visoko obrazovanje može biti usluga prema pravnoj stečevini EU-a bila je burna. Stavovi su često bili suprotstavljeni i kontradiktorni.

Direktiva o uslugama sadrži popis djelatnosti na koje se ne odnosi. Obrazovanje nije na popisu djelatnosti. I ovo nije slučajno. Naime, iz pregovora koji su prethodili donošenju Direktive o uslugama vidimo da je bilo upornih nastojanja da se obrazovanje izrijeком navede kao djelatnost na koju se ne primjenjuje Direktiva o uslugama. Naime, Europski sindikalni odbor za obrazovanje uložio je znatan napor kako bi obrazovanje bilo isključeno iz primjene Direktive. Naime, stav ovoga sindikata je bio da obrazovni sektor u cijelosti treba biti izuzet od primjene Direktive, ističući sumnje da prijedlog Direktive potkopava nadležnost država članica u području obrazovanja. Nastojanju Europskog obrazovanog sindikata da obrazovanje isključi iz primjene Direktive pridružili su se glasno i Norveški sindikat i Danski sindikat, tražeći od svoje vlade jamstva da Direktiva neće biti primjenjiva na obrazovanje. Međutim isto se na sreću nije realiziralo.

Priručnik za Direktivu o uslugama navodi usluge koje mogu biti obuhvaćene Direktivom o uslugama, pa tako ovdje uvrštava i usluge osposobljavanja i obrazovanja, uz ogradu da se ovdje ne misli na obrazovne usluge koje pruža ustanova u okviru nacionalnog sustava, a učenici i/ili njihovi roditelji plaćaju dio operativnih troškova. Priručnik također razlikuje situacije kada se radi o osnovnom i srednjem obrazovanju, u odnosu na visoko obrazovanje, ističući da nije moguće sve usluge određene djelatnosti smatrati negospodarskim uslugama od općeg interesa.

Nesporno, usluga visokog obrazovanja koju pruža privatna obrazovna institucija i za koju se plaća naknada, predstavlja uslugu sukladno Direktivi o uslugama. Također, nesporno obrazovna usluga koju pruža javna obrazovna ustanova i za koju se ne plaća naknada, ne predstavlja gospodarsku uslugu, pa samim time ne potpada pod primjenu Direktive o uslugama. Međutim, ostaju dvojbene situacije što kada javno sveučilište pruža i uslugu za koju naplaćuje naknadu? Odnosno, kako postupiti u situaciji kada privatna obrazovna institucija prima subvenciju iz državnog proračuna?

Iz Sporazuma o pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Bosne i Hercegovine, s druge strane, i između Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju i njihovih država članica, s jedne strane, i Gruzije, s druge strane, potom između Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju i njihovih država članica, s jedne strane, i Republike Moldavije s druge strane, kao i između Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju te njihovih država članica, s jedne strane, i Ukrajine, s druge strane, kao mješovitih sporazuma u pravu EU-a razvidno je kako je Bolonjski proces uveo obrazovanje u primarno zakonodavstvo EU-a. Poveznica sva četiri sporazuma jest oslanjanje na Bolonjski proces u odnosu na visoko obrazovanje, što je i u svakom pojedinom sporazumu naglašeno i izdvojeno.

Naime, mješoviti sporazumi podrazumijevaju da su stranke sporazuma, osim EU-a, i sve njene države članice. Kako su sve države članice ratificirale ove sporazume, radi se o primarnom pravu EU-a.

Za razliku od gore navedenih sporazuma, Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Republike Hrvatske, s druge strane, kao najmlađe države članice u sebi ne sadrži konkretno pozivanje na Bolonjski proces

i naglasak na visoko obrazovanje, iako je Bolonjski proces dio sustava hrvatskog visokog obrazovanja još od 2001. godine.

Praksa Suda EU-a od odlučnog je značaja za pojmljenje visokog obrazovanja kao pojedine vrste usluga. Ovo napose ako imamo u vidu da je Sud EU posljednja instanca koja tumači zakonodavstvo EU-a.

Iz analizirane prakse Suda EU-a razvidno je da nije moguće donijeti generalni zaključak kada se obrazovna usluga može smatrati uslugom prema pravnoj stečevini EU-a, nego je nužno svaku pojedinu situaciju posebno cijeniti. Upravo iz ovog razlog nije bilo moguće cjelokupnu djelatnost obrazovanja izuzeti od primjene Direktive o uslugama jer, vidjeli smo, i javne obrazovne ustanove mogu pružati obrazovnu djelatnost uz naknadu, čime izravno podliježu kontroli Suda EU-a.

Sud Europske unije je još davne 1974. god., u predmetu u kojem je bilo studentu talijanskom državljaninu zabranjeno dobivanje stipendije za pohađanje škole u Njemačkoj, a povodom pitanja ulazi li ova problematika u nadležnost europskog prava (s obzirom na to da je područje obrazovanja u nadležnosti država članica), prihvatio primjenjivost EU-prava.⁴⁷⁶

U predmetu *Gravier* nacionalni sudac je tečaj crtanja stripova ocijenio kao stručno osposobljavanje, slijedom čega je Sud EU primijenio čl. 128. UFEU-a, ocijenivši da je tužiteljica iz ovog predmeta bila diskriminirana na temelju nacionalnosti.

Predmet *Blaizot* trebao je odgovoriti na osjetljivo pitanje je li sveučilišni studij veterine dio javnog obrazovanja ili se radi o vidu strukovnog osposobljavanja. Naime, u ovom predmetu nacionalni sud ovaj studij nije okarakterizirao kao strukovno osposobljavanje kao što je to bio slučaj u predmetu *Gravier*, te je predmetna odluka bila na Sudu EU-a, koji je na ovo pitanje odgovorio potvrdno. Zanimljiva problematika iz ovog predmeta tiče se retroaktivnosti, međutim, isto nije u zoni interesa ovog rada, te se samo navodi kao moguće polje nekih budućih interesa.

⁴⁷⁶ Presuda Suda Europske unije od 3. srpnja 1974., *Donato Casagrande protiv Landeshauptstadt München*, broj: C-9/74.

U predmetu *Wirth* mogli smo vidjeti da je Sud EU izričito naglasio da nije univerzalna definicija visokog obrazovanja kao gospodarske djelatnosti. Sud EU je ovdje izrijeком naveo da se obrazovne usluge koje pruža javno visoko učilište i financiraju se iz javnih sredstva ne mogu biti smatrane gospodarskim djelatnostima, u skladu s *Humbelovom* doktrinom. Obrazovne usluge koje se pak financiraju iz privatnih sredstva, uz namjeru ostvarivanja ekonomske dobiti, predstavljaju uslugu u smislu UFEU-a.

Iz presuda koje su uslijedila nakon *Wirth* mogli smo vidjeti da doista postoje obrazovne aktivnosti koje se definiraju kao gospodarske nije univerzalna definicija. Također smo vidjeli da je Sud EU-a u predmetu *Jundt* promijenio stav što se tiče ostvarivanja dobiti kao uvjeta definiranja pojma usluga u smislu pravne stečevine EU-a.

Predmet *Neri* je od velikog značaja za slobodu kretanja akademske zajednice, te je potakla natjecateljski duh između sveučilišta, što svakako može doprinijeti većoj kvaliteti.

Iz analiziranog predmeta Suda EU-a *Schwarz* moguće je uočiti da privatna visoka učilišta nesporno pružaju obrazovne usluge koje se smatraju gospodarskim djelatnostima. Nesporno je također, a što proizlazi iz predmeta *Jundt* da obrazovna usluga koju sveučilišni profesor pruža u drugoj državi članici uz naknadu, predstavlja gospodarsku djelatnost.

Predmet *Jundt* u mnogočemu je važan. Sud EU konstatirao je da se radi o gospodarskoj usluzi, budući da je komercijalni odnos uspostavljen između odvjetnika kao pružatelja usluga i visokog učilišta koji je za njegov angažman platilo naknadu. Upravo u ovom predmetu Sud EU je naglasio da ostvarivanje dobiti nije nužan preduvjet da bi se usluga smatrala gospodarskom. Jedini uvjet prema Sudu EU-a u ovom predmetu je da se ne radi o besplatnoj usluzi, tj. da se usluga pruža uz naknadu.

U predmetu *Kirschstein* jasno je naznačeno da privatna visokoobrazovna institucija, čije usluge su financirane privatnim sredstvima podliježe pravilima unutarnjeg tržišta. Ostaje dvojbeno u kojem omjeru bi visoko učilište trebalo biti financirano privatnim, a u kojem omjeru javnim sredstvima, da bi podlijegalo pravilima unutarnjeg tržišta. Napominje se da je Sud EU u predmetu *Congregacion de Escuelas Pias Provincia Betania* zauzeo stav da se ista visokoobrazovna ustanova može pružati i gospodarske i negospodarske usluge od općeg interesa, pa samim time djelomično podlijegati pravilima unutarnjeg tržišta.

Vidjeli smo također da je Sud u svojim odlukama sugerirao da je sloboda pružanja usluga primjenjiva na područje obrazovanja. Također, važno je, a što sugerira sam Sud EU razgraničiti primjenjivost prava EU-a i nadležnost EU-a. Vidjeli smo da se Sud bavi pitanjem primjenjivosti prava EU-a tamo gdje EU nema nadležnost?

Razvidno je dakle da se primjenjuje pravo EU-a u području obrazovanja, dakle u području nad kojim EU ima samo komplementarnu nadležnost, dakle u području nad kojim nadležnost imaju države članice. Radi se *de facto* o proširenju opsega primjene prava EU.

U dvojbenim situacijama, kada je izazov odlučiti je li usluga, pa time i visoko obrazovanje, ekonomske ili neekonomske prirode, pribjegava se političkim rješenjima. Odluka zakonodavca i vlada, a u konačnici i Suda EU-a ovisit će o nacionalnim tradicijama, te političkim opredjeljenjima. Kod svake dvojbe kada VO smatramo uslugom, konačnu odluku dat će upravo Sud EU.

Nesporno pravo Europske unije ne zadire u nadležnost država članica kod utvrđivanja obrazovnog sadržaja, kao niti u organizacijski doseg. Međutim, države članice su kod vršenja svojih ovlasti u obvezi poštivati pravo slobode pružanja usluga.⁴⁷⁷ Rodin ističe kako nacionalna obrazovna politika može uživati prostor autonomije, ali se mora formirati uz svijest o zajedničkim politikama Europske unije i zahtjevima unutarnjeg tržišta⁴⁷⁸.

EU je evidentno kontinuirano radila na povezivanju visokog obrazovanja i unutarnjeg tržišta. Ravinet ističe kako je umrežavanje visokog obrazovanja i unutarnjeg tržišta bilo taktičko, s ciljem uspostavljanja pravne osnove za razvijanje europske inicijativa u području visokog obrazovanja.⁴⁷⁹

Iz predmeta *Baltijasa* vidimo da se Sud EU bavio i tumačenjem dvojbe da li se privatni subjekt koji obavlja više djelatnosti, uključujući istraživanje, ali čiji veći dio prihoda proizlazi iz ekonomskih djelatnosti kao što je pružanje obrazovnih usluga uz naknadu, može smatrati „organizacijom za istraživanje i širenje znanja“. Sud EU zaključio je da bi se subjekt mogao

⁴⁷⁷ Presuda Suda Europske unije, od 11. rujna 2007., *Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany*, broj: C-318/05, par. 86.

⁴⁷⁸ Rodin, loc. cit. Vidi bilješku 163

⁴⁷⁹ Ravinet, loc. cit. Vidi bilješku 315

kvalificirati kao „organizaciju za istraživanje i širenje znanja“ mora provoditi nezavisne istraživačke djelatnosti, a koje može nadopuniti djelatnostima upoznavanja s rezultatima Sud EU također je odlučio da nema zapreke da organizacija za istraživanje i širenje znanja obavlja i neke druge djelatnosti (primjerice, obrazovne djelatnosti uz naknadu), ali takve djelatnosti moraju biti sekundarne prirode i ne mogu prevladavati nad glavnim djelatnostima (nezavisno istraživanje i upoznavanje javnosti s rezultatima tog istraživanja) koje su većinom neekonomske.

U predmetu *Komisija protiv Mađarske* Sud EU prvi se put bavio primjenjivošću prava WTO u sporu Komisije protiv države članice, obrazlažući da se Komisija može pozivati na odredbe GATS-a kako bi „osigurala da Unija ne snosi nikakvu međunarodnu odgovornost u situaciji u kojoj postoji rizik od iznošenja spora pred WTO“.

Mađarska je istaknula prigovor nenadležnosti Suda EU-a da odlučuje u ovom postupku, smatrajući da sukladno odredbama UFEU-a područje visokog obrazovanja nije u nadležnosti Europske Unije. Sud je takvo pozivanje smatrao neosnovanim navodeći da je trgovina obrazovnim uslugama u isključivoj nadležnosti Unije jer je obuhvaćena područjem primjene zajedničke trgovinske politike. Osim toga, uputio je i na UFEU koji propisuje obvezu državama članicama da poštuju međunarodne sporazume obuhvaćene pravom Unije, budući da eventualno nepoštivanje posljedično dovodi do povrede obveze koja može biti predmetom tužbe. S obzirom na to da je GATS međunarodni sporazum sklopljen od strane Unije, smatra se da je Komisija dužna osigurati njegovo poštivanje, nastojeći spriječiti potencijalnu međunarodnu odgovornost Unije.

Sud EU naglašava kako države članice imaju široku nadležnost na području obrazovanja, ali da obveze preuzete u okviru GATS-a (uključujući i one koje se odnose na liberalizaciju trgovine privatnim obrazovnim uslugama) ulaze u isključivu nadležnost Unije i sukladno tome tvrdnje Mađarske da u području trgovine obrazovnim uslugama države članice „pojedinačno odgovaraju“ za moguće nepoštivanje svojih obveza na temelju GATS-a“ ocjenjuje kao pogrešne.

Iz navedenog predmeta također možemo uočiti tumačenje Suda EU-a o akademskoj slobodi, prema čl. 13. Povelje EU-a. Sud tako utvrđuje da je organizacija sveučilišta, njihovo osnivanje i djelovanje, obuhvaćeno načelom akademske slobode iz Povelje

Reforma sustava visokog obrazovanja provedena je u više navrata.

Do donošenja Zakona o ustanovama 2008. osnivanje obrazovnih ustanova bilo je zapriječeno stranim pravnim i fizičkim osobama. Ova prepreka pravu poslovnog nastana je otklonjena stupanjem na snagu citiranog zakona, međutim, sve do donošenja aktualnog Zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti 2022. i Zakona o osiguravanju kvalitete u visokom obrazovanju i znanosti 2022. pravo poslovnog nastana u RH bilo je dvojbeno.

Godine 2019. od strane Ministarstva znanosti i visokog obrazovanja izrađen je Nacrt Zakona o osiguravanju kvalitete u visokom obrazovanju i znanosti, u kojemu se izrijekom poziva na usklađivanje s Direktivom o uslugama na unutarnjem tržištu (jer je prema tada važećem zakonu npr. uz zahtjev za inicijalnu akreditaciju visoko učilište mora priložiti između ostalog i ugovor s postojećim visokim učilištem o zajedničkom izvođenju studijskog programa, kao i bankarsku garanciju u korist visokog učilišta s kojim ima ugovor, privatna visoka učilišta imala su obvezu izraditi studiju ekonomske opravdanosti izvođenje studijskog programa i sl) Nacrtu se izrijekom navodi da se odustaje od razlikovanja privatnih i javnih visokih učilišta prema uvjetima kvalitete za vrednovanje. Nacionalno vijeće za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj, duboko se protiveći činjenici da bi se Direktiva o uslugama imala primijeniti na visoko obrazovanje, iznijelo svoj prijedlog Zakona o postupcima vrednovanja kvalitete visokih učilišta i znanstvenih organizacija, u kojem se oštro osuđuje primjena Direktive o uslugama, smatrajući kako se „Direktiva o uslugama ne može koristiti kao argument za snižavanje kriterija koji njome nisu propisani kao nedopušteni ili zabranjeni.“

Aktualni Zakon o osiguravanju kvalitete u visokom obrazovanju i znanosti, iako se kod njegovog donošenja predlagatelj nije pozivao na usklađivanje s Direktivom u uslugama, *de facto* je doveo do usklađivanja, jer su njime izbjegnute sve neusklađenosti koje je sadržavao njegov prethodnik.

Stoga možemo zaključiti kako je obrazovna politike Republike Hrvatske u skladu s pravnom stečevinom EU-a.

4. NADLEŽNOST DRŽAVA ČLANICA I EUROPSKE UNIJE U PODRUČJU (VISOKOG) OBRAZOVANJA

Cilj ovog poglavlja je istražiti poziciju visokog obrazovanja u pravu i politici država članica i EU-a, kako bismo utvrdili nadležnost država članica i EU-a te uočili potencijalno prelijevanje nadležnosti s država članica na EU, kroz mehanizam izravnog primjenjivanja prava EU-a.

Poglavlje je podijeljeno u dva dijela.

Prvi dio bavi se pitanjem nadležnosti država članica i EU-a na području visokog obrazovanja, kako nadležnosti koja proizlazi iz zakonodavstva EU-a, tako i stvarne nadležnosti koja često može biti i šira u korist EU-a od one koja bi proizlazila iz zakonodavstva.

Načelno, kada obrazovanje možemo svrstati kao negospodarsku uslugu, nadležnost nad visokim obrazovanjem u rukama je država članica. Kada o obrazovanju govorimo kao o gospodarskoj usluzi, nadležnost ima EU. Sukladno odredbi iz čl. 165. st. 4. UFEU-a usklađivanje zakona i propisa na području obrazovanja je isključeno. Međutim, stavak 2. istog članka precizira da će djelovanje EU-a biti usmjereno na razvoj europske dimenzije u obrazovanju, sugerirajući doprinos sadržaju obrazovanja, poučavanjem i širenjem jezika država članica.⁴⁸⁰

Također, usklađivanje je moguće na drugim pravnim osnovama. Perišin podsjeća da čl. 168. UFEU-a na sličan način isključuje usklađivanje na području zdravstva, ali je čl. 114. UFEU-a kao pravna osnova za uspostavu i funkcioniranje unutarnjeg tržišta korišten za usklađivanje.⁴⁸¹

Vidjet ćemo da i u situacijama kada je obrazovanje negospodarska usluga, EU može biti u prilici odlučivati o obrazovnim sustavima država članica, putem zakonodavstva koje *de facto* dovodi do usklađivanja te putem Suda EU-a, koji će biti u prilici dati zadnju riječ u predmetima koji dođu pred njega. Naime, Sud EU bit će u prilici odlučivati svaki put kada se

⁴⁸⁰ Perišin, Tamara: Changing the European Union Through Education: What Can the European Union Do for Education, and What Can Education Do for the European Union?, *The Changing European Union, A Critical View on the Role of Law and the Courts*, urednici Capeta, Tamara, Goldner Lang, Iris i Perišin, Tamara, Bloomsbury Publishing, 2022., str. 147–161.

⁴⁸¹ Ibidem.

pred njime nađu predmeti iz domene obrazovanja kao negospodarske usluge, ali treba primijeniti Direktivu o priznavanju stručnih kvalifikacija. Upravo na temi priznavanja stručnih kvalifikacija bit će razvidno i kako EU na temelju drugih pravnih osnova ipak utječe na usklađivanje zakona i propisa na području obrazovanja, unatoč činjenici da je usklađivanje isključeno na temelju odredbe iz čl. 165. st. 4. UFEU-a.

Drugi dio posvećen je analizi prelijevanja nadležnosti na polju visokog obrazovanja kroz praksu Suda EU-a. Tako se kroz analizu sudskih presuda uočava kako odredbe prava EU-a o državljanstvu i slobodi kretanja, kao i prava tržišnog natjecanja utječu na proširivanje nadležnosti EU-a u području visokog obrazovanja izvan opsega danog joj zakonodavstvom na tom polju.

Nesporna napetost između prava EU-a kojemu su u fokusu ekonomski interesi, ali i snažna briga za ljudska prava, i država članica koje nastoje zadržati svoje ovlasti u svrhu zaštite nacionalnih politika na polju visokog obrazovanja, zanimljiv je fenomen, a koji od ovih interesa će u konačnici prevladati, ostaje vremenu da pokaže.

4.1. Uvod

Države članice pitanje obrazovanja uvijek su doživljavale kao osjetljivo nacionalno pitanje. Upravo iz ovog razloga UFEU izrijekom ne dozvoljava bilo kakvo usklađivanje zakona i propisa država članica u području obrazovnih politika. Međutim upravo su institucije država članica pozvale Sud EU da se umiješa u ovo područje, podastirući mu predmete u kojima je Sud našao shodnim intervenirati.

Kao što Perišin podsjeća, vrijednost EU-a leži na podijeli nadležnosti te u poštivanju ograničenja EU-a na područjima komplementarne nadležnosti.⁴⁸²

Općenito o podjeli nadležnosti između EU-a i država članica već je puno rečeno i u ovom radu se neće posebno na to osvrutati.

Ono što je tema interesa rada je mehanizam tzv. prelijevanja nadležnosti, a naglaskom na prelijevanje nadležnosti kada je (visoko) obrazovanje u polju djelovanja Suda.

⁴⁸² Ibidem.

Kako bismo bolje razumjeli ovu problematiku, nužno je načelno ukazati na način djelovanja Suda EU-a. Naime, Sud je često kritiziran da izlazi iz polja svoje nadležnosti, djelujući kao produžena ruka politike. Lenaerts tako napominje kako bi dužnost suda bila samo reći što zakon nalaže, bez kreativnih tumačenja.⁴⁸³ Za razliku od njega, Rasmussen opravdava aktivnosti Suda nadahnutog političkim ciljevima, međutim, tvrdi da je Sud u tom pravcu otišao predaleko.⁴⁸⁴

Comande i De Groof navode kao općeprihvaćeno stajalište da Sud EU ima najistaknutiju ulogu u evoluciji EU-a, kao „pokretačka snaga“ i „motor“ europskih integracija, upozoravajući da se iza ovih pojavnosti krije i proširenje jurisdikcije EU-a čak i na područjima nad kojima isključivu nadležnost imaju države članice.⁴⁸⁵ Djelovanje Suda preko granica formalne nadležnosti ovi autori pravdaju političkim neslaganjima dionika procesa, kada se uslijed nemogućnosti postizanja konsenzusa prepušta Sudu formiranje konačnog stava.⁴⁸⁶

Bačić Selanec pod politikom u smislu utjecaja na odluke Suda smatra izvanpravna razmatranja koja vode do presude, bilo da se Sud na njih izravno poziva ili ne, kao što su političke preferencije, socioekonomska razmatranja, normativna, moralna ili individualna ideološka razmatranja sudaca itd., ukazujući na pretežno negativan kontekst političkog kreiranja sudskih odluka u kontekstu prava EU-a, koji je usko povezan sa sudskim aktivizmom.⁴⁸⁷

Sam pojam sudskog aktivizma nije jasno definiran, međutim u tom kontekstu Bačić Selanec trenutnu pravnu kulturu EU definira kao meko formalističku.⁴⁸⁸

⁴⁸³ Lenaerts, Koen: The Court's Outer and Inner Selves: Exploring the External and Internal Legitimacy of the European Court of Justice, *Judging Europe's Judges. The Legitimacy of the Case Law of the European Court of Justice*, urednici: Adams, Maurice, de Waele, Henri, Meeusen, Johan i Straetmans Gert, Hart Publishing, Oxford, 2013., str. 13–60.

⁴⁸⁴ Rasmussen, Hjalte: On Law and Policy in the European Court of Justice: A Comparative Study in Judicial Policymaking, *Martinus Nijhoff Publishers*, Dordrecht/Boston/Lancaster, 1986.

⁴⁸⁵ Comande, Fausto, De Groof, Jan: Juridification, judicialisation and judicial activism in Higher education: views from the CJEU, *European Higher Education and the Internal Market, Tensions Between European Policy and National Sovereignty*, urednici: Sin, Cristina, Tavares, Orlanda, Cardoso Sonia i Rosa, Maria J., Palgrave Macmillan, Cham, 2018., str. 73–126.

⁴⁸⁶ Ibidem.

⁴⁸⁷ Bačić Selanec, Nika: A Realist Account of European Union Citizenship, doktorska disertacija, Pravni fakultet u Zagrebu, 2019., str. 24.

⁴⁸⁸ Bačić Selanec u svojoj doktorskoj disertaciji detaljno pojašnjava povijest ovog instituta, gledano iz različitih kutova. Također podsjeća na metode tumačenja u sudskim odlukama, upućujući na tekstualno (temeljeno na tekstu zakona), kontekstualno (temeljeno na kontekstu) i teleološko (temeljeno na svrsi) tumačenje. Metaleološko tumačenje u službi je postizanja meta ciljeva Unije. Sam izbor metode koju treba koristiti izvor je vječitog neslaganja, kako unutar akademske zajednice, tako i pravosudnih aktera.

4.2. Općenito o nadležnosti država članica i EU-a na području obrazovanja

Kako navodi Walkenhorst, države teško prepuštaju monopol nad domenom obrazovanja, budući da je ovaj segment važan za oblikovanje politika identiteta i prijenos političke kulture, koje segmente u pravilu država želi kontrolirati.⁴⁸⁹

Uloga država članica i EU-a na području obrazovanja regulirana je odredbom iz čl. 165. i 166. UFEU-a.⁴⁹⁰⁴⁹¹ Tako je obrazovanje u nadležnosti država članica, dok EU ima tek komplementarnu nadležnost, u smislu da podupire i nadopunjava aktivnosti država članica, pridonoseći kvaliteti obrazovanja poticanjem suradnje na ovom polju. Međutim, i u slučaju kada države članice konzumiraju svoj nadležnost na području obrazovanja, one su vezane općim pravilima prava EU-a.

⁴⁸⁹ Walkenhorst, Heiko: Europeanisation of the German Education System, *German Politics*, Vol. 14., No. 4., 2005., str. 470-486.

⁴⁹⁰ Članak 165. (bivši članak 149. UEZ-a) 1. Unija doprinosi razvoju kvalitetnog obrazovanja poticanjem suradnje među državama članicama te, ako je to potrebno, podupiranjem i dopunjavanjem njihovih aktivnosti, pri čemu u potpunosti poštuje odgovornost država članica za nastavni sadržaj i ustroj obrazovnih sustava te njihovu kulturnu i jezičnu raznolikost. Unija doprinosi promidžbi europskog sporta, vodeći pritom računa o specifičnoj prirodi sporta, njegovim strukturama koje se temelje na dobrovoljnim aktivnostima te njegovoj društvenoj i obrazovnoj ulozi. 2. Ciljevi su djelovanja Unije: — razvoj europske dimenzije u obrazovanju, osobito nastavom i popularizacijom jezika država članica, — poticanje mobilnosti studenata i nastavnika, između ostalog, poticanjem akademskog priznavanja istovrijednosti diploma i trajanja studija, — promicanje suradnje između obrazovnih ustanova, — razvoj razmjene informacija i iskustava u vezi s pitanjima koja su zajednička obrazovnim sustavima država članica, — poticanje razvoja razmjene mladih i razmjene društveno-pedagoških radnika te poticanje sudjelovanja mladih u demokratskom životu Europe, — poticanje razvoja obrazovanja na daljinu, — razvijanje europske dimenzije u sportu promicanjem pravednosti i otvorenosti na sportskim natjecanjima i suradnje među tijelima odgovornima za sport te zaštitom tjelesnog i moralnog integriteta sportaša i sportašica, osobito najmlađih sportaša i sportašica. 3. Unija i države članice podupiru suradnju s trećim zemljama i međunarodnim organizacijama nadležnima u području obrazovanja i sporta, osobito s Vijećem Europe. 4. Radi doprinosa ostvarivanju ciljeva iz ovog članka: — Europski parlament i Vijeće, odlučujući sukladno redovnom zakonodavnom postupku i nakon savjetovanja s Gospodarskim i socijalnim odborom te Odborom regija, donosi poticajne mjere, pri čemu je isključeno bilo kakvo usklađivanje zakona i drugih propisa država članica, — Vijeće na prijedlog Komisije donosi preporuke.

⁴⁹¹ Članak 166. (bivši članak 150. UEZ-a) 1. Unija provodi politiku strukovnog osposobljavanja koja podupire i dopunjuje djelovanje država članica, pri čemu u cijelosti poštuje odgovornost država članica za sadržaj i ustroj strukovnog osposobljavanja. 2. Ciljevi su djelovanja Unije: — olakšati prilagodbu industrijskim promjenama, osobito strukovnim osposobljavanjem i prekvalifikacijom, — unaprijediti početno i trajno strukovno osposobljavanje kako bi se olakšala strukovna integracija i reintegracija na tržište rada, — olakšati pristup strukovnom osposobljavanju i poticati mobilnost nastavnika i polaznika, a osobito mladih ljudi, — poticati suradnju u području osposobljavanja između ustanova za obrazovanje ili osposobljavanje i poduzeća, — razviti razmjene informacija i iskustava u vezi s pitanjima koja su zajednička sustavima osposobljavanja u državama članicama. 3. Unija i države članice podupiru suradnju s trećim zemljama i međunarodnim organizacijama nadležnima u području strukovnog osposobljavanja. 4. Europski parlament i Vijeće, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom i nakon savjetovanja s Gospodarskim i socijalnim odborom te Odborom regija, donose mjere kako bi doprinijeli ostvarivanju ciljeva iz ovog članka, pri čemu je isključeno bilo kakvo usklađivanje zakona i drugih propisa država članica, a Vijeće, na prijedlog Komisije, usvaja preporuke.

Rodin razlikuje situaciju kada prekluzivni učinak prava EU-a ograničava nacionalno pravo koje uređuje i javni i privatni segment, što će biti slučaj kada su odredbe nacionalnog prava u suprotnosti općim načelima prava EU-a. Druga situacija je kada pravo EU ima prekluzivni učinak na nacionalno pravo iz domene obrazovanja, jer je potonje u suprotnosti tržišnim slobodama zajamčenim pravom EU-a, u kojem slučaju su od prekluzivnog učinka izuzete odredbe koje se tiču nacionalnog javnog obrazovanja, i opet u dijelu u kojemu država odrađuje svoju socijalnu ulogu za građanstvo.⁴⁹² Rodin i ovdje ponovno ukazuje da nije moguće izuzeti cijeli sektor obrazovanja iz primjene pravila tržišnog prava EU-a.⁴⁹³

Organizacija nastavnog sadržaja i struktura obrazovanih institucija u rukama država članica. Međutim, na temelju odredbe iz čl. 165. st. 2. UFEU-a, EU ima mogućnost djelovanja i na ovom području s ciljem razvoja europske dimenzije u obrazovanju.

Perišin upozorava da je otvoren prostor za preciznije zakonodavno uređenje obrazovnih politika EU-a u svezi s unutarnjim tržištem, ako bi se ustanovilo da izazovi unutarnjeg tržišta mogu biti prevladani preciznijim normama o obrazovanju, podsjećajući na problematiku „odljeva mozgova“, bitnih razlika u obrazovnim sustavima država članica, ali i unutar samih država članica. Izazov također vidi u prilagodbi trendu novih vještina uslijed tehnoloških promjena, pozivajući na permanentno obrazovanje. Autorica stoga precizira da nadležnost EU-a na području obrazovanja nije samo odraz unutarnjeg tržišta, nego i potrebe da obrazovna politika EU-a pruži adekvatan odgovor na navedene izazove.⁴⁹⁴

Uvažavajući sve tradicijske vrijednosti koje time neće biti dovedene u pitanje, jasno je da nacionalno zakonodavstvo i prava praksa trebaju biti sukladni pravu Europske unije. Naime, iako svaka država članica ima nacionalni sustav obrazovanja koji sama uređuje, ona je dio Europskog prostora visokog obrazovanja.⁴⁹⁵

Daljnjom analizom pitanja nadležnosti na području obrazovanja, vidjet ćemo da, unatoč zabrani svakog usklađivanja zakona i propisa, a što proistječe iz čl. 165. st. 4. UFEU-a, do usklađivanja na području obrazovanja ipak dolazi, na temelju drugih osnova iz UFEU-a.

⁴⁹² Rodin, loc. cit. Vidi bilješku 163

⁴⁹³ Ibidem.

⁴⁹⁴ Perišin, loc. cit. Vidi bilješku 479

⁴⁹⁵ Europski prostor visokog obrazovanja (HEEA) je inicijativa pokrenuta u ožujku 2010. godine, za vrijeme ministarske konferencije Budimpešta–Beč, s ciljem strukturne suradnje između država članica EU i ostalih dionika, s ciljem izgradnje uključivijih obrazovnih sustava

Naime, propisi doneseni na drugoj pravnoj osnovi, kao npr. Direktiva o priznavanju stručnih kvalifikacija, čiji cilj je poduprijeti temeljene slobode, nesporno utječe na sadržaj obrazovanja.

4.3. Nadležnost EU-a na području visokog obrazovanja nad negospodarskim uslugama od općeg interesa

Moguće je, čak ne tako rijetko, da odredbe prava EU-a imaju prekluzivni učinak na odredbe koje uređuju nacionalni obrazovni sustav i onda kada se radi o obrazovanju kao negospodarskoj usluzi od općeg interesa. Ovakvu situaciju imat ćemo u slučaju priznavanja kvalifikacija.

Naime, unatoč samo komplementarnoj nadležnosti EU-a na polju obrazovanja, u svrhu osiguravanja slobode kretanja na unutarnjem tržištu, ukazalo se nužnim, u svrhu jamstva pristupa reguliranim profesijama, uskladiti pristup profesijama na razini EU-a.

Vijeće Europe je organizacija koja je razvila pravni režim za priznavanje kvalifikacija, kroz niz konvencija iz 1950.-tih. Konvencija o priznavanju visokoškolskih kvalifikacija u području Europe, tzv. Lisabonska konvencija 1997. zajednički je projekt Vijeća Europe i UNESCO. Pored materije priznavanja diploma visokog obrazovanja, ova konvencija tiče se i priznavanja kvalifikacija koje daju pristup visokom obrazovanju, kao i priznavanja razdoblja studija.⁴⁹⁶

Direktiva Vijeća 89/48/EZ bila je prva horizontalna direktiva koja se primjenjivala na državljane svake članice koji su namjeravali obavljati reguliranu profesiju, osim ako se radilo o profesijama obuhvaćenim sektorskim direktivama (primjenjive na medicinske sestre, liječnike, primalje, stomatologe, farmaceute i arhitekta).⁴⁹⁷ Ovom direktivom bio je obuhvaćen svaki oblik visokog obrazovanja u trajanju od najmanje tri godine.⁴⁹⁸

⁴⁹⁶ Konvencija o priznavanju visokoškolskih kvalifikacija u području Europe od 11. travnja 1997., https://hosting.unizg.hr/unesco/texts/objasnjenja_lisabonske_konvencije.pdf, pristupljeno dana...

⁴⁹⁷ Council Directive 89/48/EEC of 21 December 1988 on a general system for the recognition of higher-education diplomas awarded on completion of professional education and training of at least three years' duration, *Službeni list Europske unije*, broj L 19, 24. siječnja 1989.

⁴⁹⁸ Direktiva se temelji na automatskom prepoznavanju kvalifikacije, uz mogućnost razdoblja prilagodbe ili provjere sposobnosti kao preduvjeta za priznavanje

Direktiva 2001/19/EZ zamijenila je prijašnje direktive o priznavanju stručnih kvalifikacija.⁴⁹⁹ Sada podnositelj zahtjeva za priznavanjem kvalifikacija, u slučaju da njegov zahtjev bude odbijen, ima pravo na žalbu sukladno nacionalnom pravu.

Hummer podsjeća da u situacijama kada se direktive o priznavanju diploma iz bilo kojeg razloga ne mogu primijeniti, Sud EU traži da država domaćin razmotri znanje i kvalifikacije iz diplome dodijeljene u drugoj državi članici u odnosu na znanje i kvalifikacije koje zahtijeva njeno zakonodavstvo.⁵⁰⁰ Ovakav stav nalazimo u predmetu *Brouillard*⁵⁰¹ (presuda od 6. listopada 2015., EU:C:2015:652)

4.3.1. Europski kvalifikacijski okvir kao „političko poduzetništvo“ Europske komisije u obrazovnim politikama

Europska komisija je 2006. godine naglasila potrebu izrade jedinstvenog kvalifikacijskog okvira s posebnim naglaskom na sektor visokog obrazovanja koje je nužno modernizirati kako bi postao konkurentan i kako bi promicalo izvrsnost. EU je Lisabonskim procesom⁵⁰², između ostalog, kao jednu od glavnih zadaća europskog obrazovanog sustava, navela povećanje transparentnosti obrazovnih kvalifikacija.⁵⁰³ Nacionalni kvalifikacijski okviri nisu se razvijali jednakim tempom u pojedinim zemljama. Boudier ističe kako je kvalifikacijski okvir utemeljen na ishodima učenja stekao primat u odnosu na organizacijske oblike institucija u kojima se obrazovanje provodi.⁵⁰⁴

Ponukane idejom uspostave ujednačenog i usporedivog obrazovnog prostora na tlu Europske unije, države članice uočile su da bi za proces mobilnosti radne snage (ali i studenata), od iznimne koristi bilo povezati nacionalne obrazovne kvalifikacije s europskim okvirom.

⁴⁹⁹ Direktiva 2001/19/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2001. o izmjeni direktiva Vijeća 89/48/EEZ i 92/51/EEZ o općem sustavu za priznavanje stručnih kvalifikacija i direktiva Vijeća 77/452/EEZ, 77/453/EEZ, 78/686/EEZ, 78/687/EEZ, 78/1026/EEZ, 78/1027/EEZ, 80/154/EEZ, 80/155/EEZ, 85/384/EEZ, 85/432/EEZ, 85/433/EEZ i 93/16/EEZ koje se odnose na zvanje medicinske sestre odgovorne za opću njegu, stomatologa, veterinaru, primalje, arhitekta, farmaceuta i liječnika, *Službeni list Europske unije*, broj L 206, 31. srpnja 2001.

⁵⁰⁰ Hummer, Waldemar: Vom „Europäischen Hochschulraum“ zum „Europäischen Forschungsraum“. Ansätze und Perspektiven einer europäischen Bildungs- und Forschungspolitik. na, 2005.

⁵⁰¹ Presuda Suda Europske unije od 6. listopada 2015., *Alain Laurent Brouillard v Jury du concours de recrutement de référendaires près la Cour de cassation and État belge*, broj: C-298/14

⁵⁰² Lisabonski proces započeo je na sastanku Europskog vijeća, 2000. godine

⁵⁰³ Lisabonsko europsko vijeće, ožujak 2000. god., https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm, pristupljeno 15.3.2022.

⁵⁰⁴ Boudier, Annie: Qualifications in France: towards a national framework?, *Journal of Education and Work*, Vol. 16., No. 3., 2003., str. 347-356.

Berlinska konferencija 2003. godine iznjedrila je zajednički okvir za usporedive i kompatibilne kvalifikacije za sustav visokog obrazovanja, uz obvezu izrade sveobuhvatnog okvira kvalifikacija za Europski prostor visokog obrazovanja (EHEA).⁵⁰⁵ Uslijedila je Konferencija ministara u Bergenu 2005. godine, s jasnim zadatkom izrade prijedloga Europskog kvalifikacijskog okvira. Komisija je službeni Radni dokument objavila 2005. godine, a 5. rujna 2006. godine donijela je prijedlog Preporuke Europskog parlamenta i Vijeća za uspostavu Europskog kvalifikacijskog okvira za cjeloživotno učenje. Elken ističe kako je osnovni cilj uspostave Europskog kvalifikacijskog okvira bio uspostava zajedničkog jezika za razgovor o ishodima učenja.⁵⁰⁶

Preporukom Europskog parlamenta i Vijeća u travnju 2008. godine uspostavljen Europski kvalifikacijski okvir za cjeloživotno učenje⁵⁰⁷. Ova Preporuka će 2017. godine biti zamijenjena novom Preporukom.⁵⁰⁸ Inicijativom je uspostavljen referentni okvir s osam razina kvalifikacija opisanih kroz ishode učenja, s ciljem boljeg tumačenja međusobnih razlika nacionalnih kvalifikacija. Naglasak je stavljen na ishode učenja. Bjorn ističe kako su danas javne politike obrazovanja i osposobljavanja na nacionalnoj razini i Europskoj uniji sve više usmjerene upravo na ishode učenja.⁵⁰⁹ Elken ukazuje da Europski kvalifikaciji okvir uključuje ideju o cjeloživotnom učenju, te paritetu poštovanja i informalnog i neformalnog obrazovanja. Također, razrađuje ideju o Europskom kvalifikacijom okviru kao „EU na zahtjev“ aludirajući na neobveznost preporuka, ali također na priliku za zemlje s kapacitetom za strateškim povezivanjem nacionalnih preferencija s politikom EU-a.⁵¹⁰ Citiranjem Preporukom o Europskom kvalifikacijskom okviru upućuje se države članice da nacionalne okvire povežu s Europskim, s ciljem uspostave transparentne i jasne veze između nacionalnih

⁵⁰⁵ "Realizacija Europskog područja visokog obrazovanja" Komunique Konferencije ministara visokog obrazovanja u Berlinu 19. septembra 2003., https://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2003_Berlin/28/2/2003_Berlin_Communique_Bosnian_577282.pdf

⁵⁰⁶ Boudier, loc. cit. Vidi bilješku 503

⁵⁰⁷ Recommendation of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 on the establishment of the European Qualifications Framework for lifelong learning, *Službeni list Europske unije*, broj C 111, 6. svibnja 2008.

⁵⁰⁸ Preporuka Vijeća od 22. svibnja 2017. o Europskom kvalifikacijskom okviru za cjeloživotno učenje i o stavljanju izvan snage Preporuke Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2008. o uspostavi Europskoga kvalifikacijskog okvira za cjeloživotno učenje, *Službeni list Europske unije*, broj C 189/15, 15. lipnja 2017.

⁵⁰⁹ Ure, Odd Bjørn: Governance for Learning Outcomes in European Policy-Making: Qualification Frameworks Pushed through the Open Method of Coordination, *International Journal for Research in Vocational Education and Training*, Vol. 2, No. 4., 2015., str. 268-283.

⁵¹⁰ Elken, Mari: EU-on-demand: developing national qualifications frameworks in a multi-level context, *European Educational Research Journal*, Vol. 15, No. 6., 2016. str. 628-643.

razina kvalifikacija i Europskom kvalifikacijskog okvira. Zemlje članice povezivanje vrše na temelju deset kriterija definiranih u revidiranoj Preporuci.⁵¹¹

Nakon povezivanja nacionalnih kvalifikacijskih okvira s Europskim, novoizdane kvalifikacije trebaju sadržavati informaciju o ovim kriterijima.

Sukladno Preporuci, pod kvalifikacijom podrazumijevamo formalni rezultat postupka vrednovanja i potvrđivanja, koja se stječe nakon odluke nadležnog tijela da je pojedinac ostvario ishode učenja prema zadanim standardima, gdje pod ishodom učenja podrazumijevamo opseg onog što pojedinac zna, razumije i za što je osposobljen nakon završenog postupka učenja, definiran znanjem, vještinama, te odgovornošću i samostalnošću. Murphy, A. i Debowski H. ističu kako je, a s obzirom na raznolikost uređenja sustava obrazovanja unutar država članica, postignut izvanredan konsenzus po pitanju povezivanja kvalifikacijskih okvira s ishodima učenja, kao prikladnim alatom za reforme i osposobljavanje, te podizanja razine vještina i produktivnost na tržištu rada.⁵¹²

Pored država članica EU-a, još 11 zemalja radi na provedbi Europskog kvalifikacijskog okvira i to Island, Lihtenštajn, Norveška, Albanija, Sjeverna Makedonija, Crna Gora, Srbija, Turska, Bosna i Hercegovina, Kosovo i Švicarska. Upravo i Europski kvalifikacijski okvir doprinosi učinkovitijem priznavanju stranih stručnih kvalifikacija.

Corbett tvrdi da je Kvalifikacijski okvir pokazatelj kako Europska komisija pitanje obrazovanja čini vidljivim na EU sceni i zato govori o „Političkom poduzetništvu“ Komisije na polju visokog obrazovanja.⁵¹³

Kako navode Klarin i dr., svrha Europskog kvalifikacijskog okvira je integrirati i koordinirati nacionalne sustave s ciljem povećanja transparentnosti, dostupnosti, obilnosti i kvalitete kvalifikacija u odnosu na tržište rada i društvo uopće. Povezivanje tržišta rada i obrazovnih

⁵¹¹ Preporuka Vijeća od 22. svibnja 2017. o Europskome kvalifikacijskom okviru za cjeloživotno učenje i o stavljanju izvan snage Preporuke Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2008. o uspostavi Europskoga kvalifikacijskog okvira za cjeloživotno učenje, Prilog III, *Službeni list Europske unije*, broj C 189/15, 15. lipnja 2017.

⁵¹² Murphy, Anne, Debowski Horacy: Is Higher Education Ambivalent Towards Inclusion of Non-Formal Qualifications in National Qualifications Frameworks (NQFs)?, *European Higher Education Area: The Impact of Past and Future Policies*, urednici: Curaj, Adrian, Deca, Ligia i Pricopie, Remus, Springer International Publishing, Cham, 2018., str. 547-568.

⁵¹³ Corbett, Anne: Universities and the Europe of Knowledge: Ideas, Institutions and Policy Entrepreneurship in European Union Higher Education Policy, 1955–2005, *Palgrave Macmillan*, London, 2005.

sustava moguće je putem Europske taksonomije vještina, kompetencija, kvalifikacija i zanimanja.^{514 515}

4.3.2. Priznavanje stručnih kvalifikacija

EU je ovlaštena, uređujući dio unutarnjeg tržišta, ograničiti regulatornu autonomiju koju države članice imaju na području obrazovanja. Direktiva 2005/36/EZ o priznavanju stručnih kvalifikacija harmonizirala je, tj. uskladila propise država članica na ovom polju.⁵¹⁶

Priznavanje inozemnih kvalifikacija nužan je preduvjet za mobilnost dionika tržišta rada. Postupci priznavanja u zemljama Bolonjskog procesa odvijaju se sukladno Konvenciji o priznavanju visokoškolskih kvalifikacija u području Europe, tzv. Lisabonska konvencija.⁵¹⁷ Konvencijom je ukazano kako je došlo do povećanja broja privatnih obrazovnih ustanova te Konvencija upire na osiguravanje kvalitete poučavanja i kvalifikacija.

Godine 2005. na snagu je stupila Direktiva o priznavanju stručnih kvalifikacija koja jamči osobama koje su stekle stručne kvalifikacije u jednoj od država članica pristup istoj profesiji i jednaka prava prilikom obavljanja te profesije u drugoj državi članici kao i državljanima te države članice.⁵¹⁸ Europska komisija je u ožujku 2007. godine donijela Odluku o osnivanju koordinatora za priznavanje stručnih kvalifikacija, s ciljem uspostave suradnje između nadležnih tijela država članica i Komisije o pitanjima koja se odnose na priznavanje stručnih kvalifikacija⁵¹⁹. Sva tijela EU-a intenzivno rade na što boljem povezivanju nacionalnih obrazovnih sustava, s ciljem što je moguće fluidnijeg protoka radne snage unutar njenih granica. Tako je i Europski parlament pozivao na ulaganje dodatnih napora kako EU-a, tako i

⁵¹⁴ Klarin, Karmen *et. al.*: *Ontology literature review as guidelines for improving Croatian Qualification Framework, 42nd International Convention on Information and Communication Technology, Electronics and Microelectronics (MIPRO)*, Opatija, 2019., str. 1402-1407.

⁵¹⁵ Europska taksonomija vještina, kompetencija, kvalifikacija i zanimanja- ESCO, Dio je strategije Europa 2020. Radi se višejezičnoj klasifikacija europskih vještina, kompetencija, kvalifikacija i zanimanja važnih za tržište rada

⁵¹⁶ Direktiva 2005/36/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. o priznavanju stručnih kvalifikacija, *Službeni list Europske unije*, broj L 255, 30. rujna 2015.

⁵¹⁷ Konvencija o priznavanju visokoškolskih kvalifikacija u području Europe, 1997., Ugovor Vijeća Europe br. 165

⁵¹⁸ Direktiva 2005/36/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. o priznavanju stručnih kvalifikacija, *Službeni list Europske unije*, broj L 255, 30. rujna 2015.

⁵¹⁹ Odluka Komisije 2007/172/EZ od 19. ožujka 2007. o osnivanju skupine koordinatora za priznavanje stručnih kvalifikacija, *Službeni list Europske unije*, broj L 79, 20. ožujka 2007.

država članica, s ciljem osiguravanja djelotvornijeg priznavanja i bolje usklađivanje kvalifikacija visokog obrazovanja.⁵²⁰

Ministri obrazovanja u Europskom prostoru visokog obrazovanja obvezali su se na dugoročni cilj automatskog priznavanja usporedivih akademskih diploma u Priopćenju iz Bukurešta iz 2012.⁵²¹

Naknadno je Direktiva 2005/36 izmijenjena Direktivom 2013/55 o izmjeni Direktive 2005/36/EZ o priznavanju stručnih kvalifikacija.⁵²² Izmijenjenom direktivom predviđena je mogućnost izrade europskih strukovnih iskaznica, koja bi trebala omogućiti jednostavnije i brže priznavanje kvalifikacija putem standardiziranog elektroničkog postupka. Iskaznica s temelji na uporabi Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta (IMI).⁵²³

Preporukom Vijeća iz 2018. godine o promicanju automatskog uzajamnog priznavanja kvalifikacija visokog obrazovanja, Europski kvalifikacijski okvir definiran je kao instrument za poticanje transparentnosti i izgradnju povjerenja između nacionalnih sustava obrazovanja i osposobljavanja.⁵²⁴ Uočeno je kako je u visokom je obrazovanju postupak priznavanja često previše složen ili preskup, a prevelik broj mobilnih studenata ne ostvari potpuno priznavanje uspješno postignutih ishoda učenja. Preporučeno je državama članicama da najkasnije do 2025. poduzmu neophodne korake za automatsko uzajamno priznavanje razina kvalifikacija, s ciljem da se svakom studentu i učeniku obrazovanje u inozemstvu, te stečeni ishodi učenja u tom razdoblju automatski priznaju u svrhu nastavka obrazovanja.⁵²⁵

⁵²⁰ European Parliament resolution of 20 April 2012 on modernising Europe's higher education systems, *Službeni list Europske unije*, broj C 258 E/55, 7. rujna 2013.

⁵²¹ Ministarska konferencija i Treći forum o Bolonjskim politikama održani u Bukureštu 26. i 27. travnja 2012., https://ehea.info/media.ehea.info/file/2012_Bucharest/67/3/Bucharest_Communique_2012_610673.pdf, pristupljeno dana...

⁵²² Directive 2013/55/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 amending Directive 2005/36/EC on the recognition of professional qualifications and Regulation (EU) No 1024/2012 on administrative cooperation through the Internal Market Information System, *Službeni list Europske unije*, broj L 354, 28. prosinca 2013.

⁵²³ IMI je siguran višejezični internetski alat koji olakšava razmjenu informacija između javnih tijelima uključenih u provedbu prava EU-a u praksi.

⁵²⁴ Preporuka Vijeća od 26. studenoga 2018. o promicanju automatskog uzajamnog priznavanja kvalifikacija visokog obrazovanja i srednjoškolskog obrazovanja i osposobljavanja te ishoda razdoblja učenja u inozemstvu, *Službeni list Europske unije*, broj C 444/1, 10. prosinca 2018.

⁵²⁵ Preporuka Vijeća od 26. studenoga 2018. o promicanju automatskog uzajamnog priznavanja kvalifikacija visokog obrazovanja i srednjoškolskog obrazovanja i osposobljavanja te ishoda razdoblja učenja u inozemstvu, *Službeni list Europske unije*, broj C 444/1, 10. prosinca 2018.

Postupci priznavanja inozemnih kvalifikacija različito se odvijaju u različitim državama članicama. Tzanakou i Behle zaključuju, analizirajući prenosivost vještina studenata stečenih u Ujedinjenom Kraljevstvu, kako poslodavci s međunarodnim poslovima iz drugih zemalja preferiraju studente s ovih sveučilišta. Međutim, svi drugi poslodavci prednost daju studentima domaćih sveučilišta. Stoga se autori opravdano pitaju koliko je ulaganje u inozemno obrazovanje financijski opravdano, s obzirom na to da isto nije bilo pozdravljeno u pojedinim sektorima i poslovima.⁵²⁶

Muller, Beckers i Pijpers analiziraju prenosivost zdravstvenih kvalifikacija stečenih u trećim zemljama (izvan Europske unije) u Nizozemskoj, ukazujući na poteškoće, budući da se na ove skupine ne odnosi Direktiva o priznavanju stručnih kvalifikacija. Slijedom čega će kandidati morati dokazivati svoju sposobnost za obavljanje određenog zanimanja u Nizozemskoj, putem portfelja i polaganja pismenog ispita.⁵²⁷

Transparentan sustav priznavanja stranih kvalifikacija, rasterećen od nepotrebne administracije, jamac je fluidnijem kretanju radne snage. Lulle i Buzinska ukazuju kako nedostatak transparentnih struktura na tržištu rada i birokratske prepreke priznavanja stranih diploma kao legitimnih i vrijednih sprječava povratak mladih ljudi koji su studirali u inozemstvu, a žele s vratiti u domovinu.⁵²⁸

Danas razlikujemo sustav automatskog priznavanja stranih kvalifikacija (vrijedi za sedam profesija: doktore medicine, medicinske sestre/medicinske tehničare za djelatnost opće zdravstvene njege, doktore dentalne medicine, primalje, magistre farmacije, veterinare i arhitekta, i opći sustav koji vrijedi za ostale profesije, s tim da je utvrđena razlika za regulirane i neregulirane profesije.⁵²⁹ Nadalje, važno je razlikovati obrazovne kvalifikacije, koje se stječu po završetku formalnog obrazovanja te se dokazuju inozemnom školskom svjedodžbom, diplomom i drugom javnom ispravom koje izdaje nadležna ustanova te stručne

⁵²⁶ Tzanakou, Charikleia; Behle, Heike: The intra-European transferability of graduates' skills gained in the U.K., *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 43, No. 8., Brighton, 2017., str. 1379–1397.

⁵²⁷ Muller, Jose *et. al.*: Recognising the Skills and Competencies of Non-EU Foreign Nationals: A Case Study of the Healthcare Sector in the Netherlands, *Social Policy and Society*, Vol. 16., No. 4., 2017., str. 681–691.

⁵²⁸ Lulle, Aija; Buzinska, Laura: Between a 'student abroad' and 'being from Latvia': inequalities of access, prestige, and foreign-earned cultural capital, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 43, No. 8., 2017., str. 1362–1378.

⁵²⁹ Rodin, loc. cit. Vidi bilješku 163; govori o potpunoj harmonizaciji, djelomičnoj harmonizaciji i općem sustavu, pri čem se pod općom harmonizacijom podrazumijeva sustav koji se odnosim na navedenih sedam profesija, pod djelomičnom podrazumijeva sustav reguliranih profesija, dok pod opći sustav podvodi neregulirane profesije.

kvalifikacije koje pored obrazovne kvalifikacije zahtijevaju nadogradnju kao npr. radno iskustvo, polaganje stručnog ispita stjecanje odobrenja za samostalan rad od nadležne institucije i slično.

Preporukom Vijeća od 26. studenoga 2018. o promicanju automatskog uzajamnog priznavanja kvalifikacija visokog obrazovanja i srednjoškolskog obrazovanja i osposobljavanja te ishoda razdoblja učenja u inozemstvu, preporučuje se državama članicama da najkasnije do 2025. godine poduzmu korake neophodne za ostvarivanje automatskog uzajamnog priznavanja u svrhu nastavka obrazovanja, a da pritom ne moraju prolaziti kroz poseban postupak priznavanja.⁵³⁰

4.4. Priznavanje stručnih kvalifikacija kroz praksu Suda EU-a

Sud EU se u velikom broju slučajeva našao u ulozi arbitra, balansirajući između borbe za moć između EU-a i njenih država članica, odnosno, balansirajući između ekonomskih intencija EU-a i socioloških i kulturnih nacionalnih interesa država članica.

Visoko obrazovanje sve češće postaje transnacionalno, studenti su sve češće nositelji diploma s visokih učilišta koji nisu ustanove iz njihovih matičnih zemalja. Sud EU bio je prilici odlučivati u situacijama kada su zakonodavna i administrativna rješenja država članica neusklađena s onima iz europskog pravnog sustava.

4.4.1. Pojmovi 'specifični i iznimni razlozi' iz Direktive o priznavanju u *Angereru*

U predmetu *Angerer*⁵³¹, glavni postupak se odnosi na podnositelja Hansa Angerera, njemačkog državljanina, koji je podnio zahtjev za upis u inozemne pružatelje usluga

⁵³⁰ Preporuka Vijeća od 26. studenoga 2018. o promicanju automatskog uzajamnog priznavanja kvalifikacija visokog obrazovanja i srednjoškolskog obrazovanja i osposobljavanja te ishoda razdoblja učenja u inozemstvu, *Službeni list Europske unije*, broj C 444/1, 10. prosinca 2018.

⁵³¹ Presuda Suda Europske unije od 16. travnja 2015., *Eintragungsausschuss bei der Bayerischen Architektenkammer v Hans Angerer*, broj: C-477/13

ovlaštenih arhitekata Bavorske. Prebivalište ima i u Bavarskoj i u Austriji, a bavi se djelatnostima građevinara za planiranje i tehničke izračune u Austriji („planender Baumeister“). Prilikom podnošenja predmetnog zahtjeva, imao je završen ispit za osposobljavanje za profesiju obrtnika, no i druge kvalifikacije u vidu završnih ispita za obrtnog ekonomista, štukatera, ličioca i lakirera i sl.

Odbor za upise u Bavarsku komoru arhitekata (dalje: Odbor) odbio je zahtjev podnositelja, no Bavarska komora inženjera upisala je podnositelja u upisnik, a slijedom čega je gospodin Angerer stekao pravo izrađivanja građevinskih projekata u Bavarskoj pa time nije ograničen za obavljanje djelatnosti „planender Baumeistera“ za koje ima kvalifikacije u Austriji.

Nezadovoljan odlukom Odbora o odbijanju njegovog zahtjeva, podnositelj je tražio poništenje sporne odluke, no uspio je tek sa žalbom nakon čega mu je odobren zahtjev s obzirom na to da je podnositelj prethodno, na prijedlog suda i uz suglasnost Odbora, izmijenio predmet prvotnog zahtjeva tako da se upiše na popis ovlaštenih arhitekata, a ne na popis inozemnih pružatelja usluga.

Odbor je potom uložio reviziju tražeći dodatno pojašnjenje, odnosno razgraničenje pojmova „posebni i izvanredni razlozi“ i „arhitekt“ koji su propisani Direktivom o priznavanju stručnih kvalifikacija⁵³². Sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku navodi slučajevi propisani Direktivom nisu dovoljni da bi bili „posebni i izvanredni razlozi“, već da je uz njih potrebno dokazati i dodatne razloge (primjerice biografija ili sl. zbog čega ne dolazi do automatskog priznanja dokaza formalnoj osposobljenosti).

Pojmom „arhitekta“, sud koji je uputio zahtjev tvrdi da je sukladno austrijskom pravu „planender Baumeister“ može izvoditi jednake radove kao i arhitekt, stoga taj sud smatra da je potrebno utvrditi pretpostavlja li pojam „arhitekt“ u smislu Direktive da je radnik migrant u matičnoj državi članici, pored tehničkih djelatnosti projektiranja, stručnog nadzora građenja i izvođenja građenja, obavljao i djelatnosti umjetničkog oblikovanja, urbanističke i gospodarske djelatnosti ili zaštite spomeničke baštine, ili da je navedene djelatnosti nakon završetka osposobljavanja mogao obavljati.

⁵³² Direktiva 2005/36/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. o priznavanju stručnih kvalifikacija, *Službeni list Europske unije*, broj L 255, 30. rujna 2015.

Sukladno navedenom, njemački sud odlučio je prekinuti postupak i Sudu EU-a uputiti prethodna pitanja radi dodatnog razjašnjenja o „posebnim i izvanrednim razlozima“ i pojmu „arhitekta“ u smislu Direktive.

U odnosu na „posebne i izvanredne razloge“, Sud EU zauzima stajalište da podnositelj mora, osim kvalifikacije koja nije navedena u Direktivi, dokazati i postojanje „posebnog i izvanrednog razloga“ ako želi postići opće priznavanje dokaza o formalnoj osposobljenosti.⁵³³ Pojam „poseban i izvanredan razlog“ upućuje na okolnosti zbog kojih podnositelj zahtjeva ne posjeduje kvalifikaciju navedenu u Direktivi, a podnositelj zahtjeva se ne može pozivati na činjenicu da posjeduje stručne kvalifikacije koje mu u njegovoj matičnoj državi članici daju pristup drugoj profesiji, a ne onoj koju želi obavljati u državi članici domaćinu.⁵³⁴

Konačno, Sud EU pojam „arhitekt“ tumači tako da taj pojam ne znači da podnositelj mora isključivo imati osposobljenost i iskustvo koje, osim tehničkih pitanja projektiranja, stručnog nadzora građenja i izvođenja građenja, obuhvaća i umjetnička, urbanistička, gospodarska pitanja, pa čak i pitanja zaštite spomeničke baštine.⁵³⁵

Vidimo dakle da je Sud EU pozvan tumačiti što stoji iza naziva pojedinih zvanja, tj. kako iste tumačiti u smislu obrazovnih sadržaja. Budući da gospodin Angerer nema uvjete za automatsko priznavanje, Sud nije imao uvjete za preispitivati odredbe automatskog priznavanja.

Također ističe kako se Direktiva 2005/36 mora se tumačiti u duhu odredbe Ugovora o slobodi poslovnog nastana. Sam pojam „arhitekti“ ne smije biti tumačen tako da je ograničavajući za sustav priznavanja dokaza o osposobljenosti.⁵³⁶

4.4.2. Sudski savjetnik kao neregulirana profesija u *Brouillardu*

Sud EU u predmetu *Brouillard*⁵³⁷ tumači odredbe čl. 45. i 49. UFEU-a i Direktivu 2005/36 o priznavanju stručnih kvalifikacija⁵³⁸, povodom zahtjeva za prethodnu odluku u okviru spora

⁵³³ Presuda Suda Europske unije od 16. travnja 2015., *Eintragungsausschuss bei der Bayerischen Architektenkammer v Hans Angerer*, broj: C-477/13, par. 38.

⁵³⁴ Presuda Suda Europske unije od 16. travnja 2015., *Eintragungsausschuss bei der Bayerischen Architektenkammer v Hans Angerer*, broj: C-477/13, par. 45.

⁵³⁵ Presuda Suda Europske unije od 16. travnja 2015., *Eintragungsausschuss bei der Bayerischen Architektenkammer v Hans Angerer*, broj: C-477/13, par. 51.

⁵³⁶ Mišljenje nezavisnog odvjetnika Macieja Szpunara od 05. studenoga 2014. u predmetu Suda Europske unije, *Eintragungsausschuss bei der Bayerischen Architektenkammer v Hans Angerer*, broj: C-477/13, par. 60.

između A. Brouillarda i prosudbene komisije za odabir sudskih savjetnika pri Cour de cassation (dalje: prosudbena komisija) i Belgijske Države povodom odluke prosudbene komisije da odbije prijavu A. Brouillarda na natječaj.

A. Brouillard je belgijski državljanin, zaposlen kao suradnik u službi za dokumentaciju i usklađivanje tekstova u prosudbenoj komisiji, diplomirani prevoditelj, posjeduje diplomu o završenom dvogodišnjem studiju prava, diplomu o jednogodišnjem specijalističkom studiju o ljudskim pravima koju mu je izdalo belgijsko sveučilište, kao i strukovnu diplomu magistra prava, ekonomije i menadžmenta, smjer privatno pravo, specijalizacija pravnik lingvist (dalje: strukovna magistarska diploma), a koju mu je izdalo sveučilište u Francuskoj.

Isti se 2011. godine prijavio na natječaj za sudskog savjetnika u prosudbenoj komisiji, slijedom čega je tražio da mu Francuska zajednica Belgije prizna njegovu strukovnu magistarsku diplomu kao istovjetnu magisteriju belgijskog prava. No, prosudbena komisija je njegovu prijavu proglasila nedopuštenom, smatrajući da ne posjeduje traženu diplomu doktora prava ili diplomiranog pravnika ili diplomu magistra prava koju je izdalo belgijsko sveučilište, s obzirom na to da Francuska zajednica Belgije nije priznala njegovu magistarsku strukovnu diplomu kao istovjetnu. Francuska zajednica Belgije je odbila zahtjev za priznavanje istovjetnosti strukovne magistarske diplome te priznala samo ograničenu istovjetnost po osnovi razine magistarske diplome.

A. Brouillard podnio je dvije tužbe belgijskom sudu, tražeći poništenje odluke prosudbene komisije. Sud koji je uputio zahtjev prekida postupak radi upućivanja sljedećih prethodnih pitanja; primjenjuju li se čl. 45. i 49. UFEU-a na situaciju u kojoj se belgijski državljanin s boravištem u Belgiji (koji nije obavljao djelatnost u drugoj državi članici) prijavljuje na natječaj za sudskog savjetnika u prosudbenoj komisiji i prilaže diplomu koju je izdalo francusko sveučilište, konkretno (strukovnu magistarsku diplomu); je li radno mjesto sudskoj savjetnika (za koje je uvjet da je osoba doktor prava ili diplomirani pravnik) regulirana profesijom; je li takva situacija obuhvaćena čl. 45. st. 4. UFEU-a; ako su članci 45. i 49. UFEU-a i Direktiva 2005/36 primjenjivi u konkretnom slučaju, jesu li te norme protivne tome da prosudbena komisija uvjetuje sudjelovanje na tom natječaju posjedovanjem diplome doktora prava ili diplomiranog pravnika koju je izdalo belgijsko sveučilište; ako su u članci 45. i 49. UFEU-a te Direktiva 2005/36 primjenjivi u konkretnom slučaju, treba li te norme tumačiti

⁵³⁷ Presuda Suda Europske unije od 6. listopada 2015., *Alain Laurent Brouillard v Jury du concours de recrutement de référendaires près la Cour de cassation and État belge*, broj: C-298/14

⁵³⁸ Direktiva 2005/36/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. o priznavanju stručnih kvalifikacija, *Službeni list Europske unije*, broj L 255, 30. rujna 2015.

tako da one obvezuju prosudbenu komisiju da uspoređi kvalifikacije tužitelja iz njegovih diploma s kvalifikacijama koje podrazumijeva kvalifikaciju doktora prava ili diplomiranog pravnika koju izdaje belgijsko sveučilište te da, ako je to potrebno, odredi kompenzacijsku mjeru iz članka 14. Direktive 2005/36?

Sud EU prvo i treće pitanje ispituje zajedno, navodeći prvenstveno kako čl. 49. UFEU-a nije primjenjiv u ovom slučaju. Čl. 45. UFEU-a tumači tako da se odnosi na situaciju glavnog postupka gdje je državljanin države članice (koji boravi i radi u toj državi članici) nositelj diplome stečene u inozemstvu, a na koju se poziva prilikom prijave na natječaj sudskog savjetnika prve države članice, no takva situacija ne potpada pod čl. 45. st. 4. UFEU-a.⁵³⁹

Nadalje, svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev konkretno pita je li funkcija sudskog savjetnika „regulirana profesija“ u smislu Direktive 2005/36.⁵⁴⁰

U ovom slučaju, dokazi o osposobljenosti koji se zahtijevaju belgijski zakonikom za pristup funkciji sudskog savjetnika daju pristup širokom opsegu pravnih zanimanja. Shodno tome, ti dokazi ne dodjeljuju „određene stručne kvalifikacije“ u smislu Direktive, čijim je posjedovanjem uvjetovan pristup funkciji sudskog savjetnika. U tim okolnostima, Sud EU presuđuje da funkcija sudskog savjetnika u prosudbenoj komisiji nije „regulirana profesija“.⁵⁴¹

Sud EU zadnja dva pitanja razmatra samo u odnosu na čl. 45. UFEU-a. Naime, u slučaju da uvjeti za pristup profesiji nisu usklađeni, države članice mogu same odrediti znanja i kvalifikacije potrebne za tu profesiju i zahtijevati prilaganje diplome za navedene kvalifikacije. S obzirom na to da uvjeti pristupa sudskog savjetnika pri sudu države članice dosad nisu bili predmetom usklađivanja na razini Unije, državama članicama se ostavlja nadležnost za određivanje tih uvjeta.⁵⁴² Sukladno tome, pravu Unije se ne protivi to da belgijsko zakonodavstvo uvjetuje pristup funkciji sudskog savjetnika posjedovanjem znanja i

⁵³⁹ Presuda Suda Europske unije od 6. listopada 2015., *Alain Laurent Brouillard v Jury du concours de recrutement de référendaires près la Cour de cassation and État belge*, broj: C-298/14, par. 34.

⁵⁴⁰ Temeljem Direktive, pojam regulirane profesije obuhvaća profesionalnu djelatnost ili skupinu profesionalnih djelatnosti čiji je pristup, obavljanje ili jedan od načina obavljanja na temelju zakonskih ili drugih propisa, izravno ili neizravno uvjetovan posjedovanjem određenih stručnih kvalifikacija. Naime, pojam „određenih stručnih kvalifikacija“ ne obuhvaća samo kvalifikacije koje se potvrđuju dokazom o formalnoj osposobljenosti opće naravi, već i one stečene osposobljavanjem koje je izričito osmišljeno za pripremu svojih nositelja na obavljanje određene djelatnosti.

⁵⁴¹ Presuda Suda Europske unije od 6. listopada 2015., *Alain Laurent Brouillard v Jury du concours de recrutement de référendaires près la Cour de cassation and État belge*, broj: C-298/14, par. 45.

⁵⁴² Presuda Suda Europske unije od 6. listopada 2015., *Alain Laurent Brouillard v Jury du concours de recrutement de référendaires près la Cour de cassation and État belge*, broj: C-298/14, par. 49.

kvalifikacija koje smatra nužnima.⁵⁴³ U konkretnom slučaju, A. Brouillard je istaknuo svoje profesionalno iskustvo, a na prosudbenoj komisiji ostaje da ispita jesu li kvalifikacije podnositelja dovoljan dokaz da je stekao navedena tražena znanja i kvalifikacije.⁵⁴⁴

Sud EU je stoga zauzeo stajalište da se čl. 45. UFEU-a protivi tome da prosudbena komisija za zapošljavanje sudskih savjetnika, prilikom ispitivanja prijava, uvjetuje sudjelovanje na natječaju diplomama koje zahtijeva zakonodavstvo te države članice, a ne uzme u obzir sve diplome, potvrde i druge dokaze kao i relevantno profesionalno iskustvo stranke.⁵⁴⁵

Ovakva presuda ne iznenađuje. Ono što je zanimljivo je stav Suda kako sudski savjetnik nije regulirana profesija, stoga se primjenjuje čl. 45. UFEU-a, a ne Direktiva 2005/36/EZ. Zanimljiva je i činjenica da je Sud EU jasno dao do znanja belgijskom sudu da se očekuje ispravak odluke o odbijanju prijave g-dina Brouillarda na natječaj, jer njegov magisterij nije bio jedina relevantna kvalifikacija.

Gideon međutim ističe kao *nonsens* da se ovaj isti g-din Brouillard javio na natječaj Sudu EU kao lingvista. Diskvalificiran je na natječaju, jer je njegov magisterij bio samo djelomično pravni, a Sud nije provjeravao njegove druge kvalifikacije. Ovaj autor opisuje situaciju s g-dinom Brouillardom i Sudom EU-a, navodeći kako se „Sudu nije svidio okus vlastitog lijeka“. Sud EU se dakle nije držao svojih vlastitih standarda, opširnije u predmetu Brouillard protiv Suda pravde, T- 420/13...⁵⁴⁶

4.4.3. *Malta Dental Technologists Association i Reynand* – definiranje pojma „regulirana profesija“ za potrebe Direktive 2005/36 pitanje je prava EU-a

⁵⁴³ Presuda Suda Europske unije od 6. listopada 2015., *Alain Laurent Brouillard v Jury du concours de recrutement de référendaires près la Cour de cassation and État belge*, broj: C-298/14, par. 50.

⁵⁴⁴ Presuda Suda Europske unije od 6. listopada 2015., *Alain Laurent Brouillard v Jury du concours de recrutement de référendaires près la Cour de cassation and État belge*, broj: C-298/14, par. 66.

⁵⁴⁵ Presuda Suda Europske unije od 6. listopada 2015., *Alain Laurent Brouillard v Jury du concours de recrutement de référendaires près la Cour de cassation and État belge*, broj: C-298/14, par. 67.

⁵⁴⁶ Gideon, Andrea, and Andrea Gideon: *The Position of Higher Education Institutions in EU Policy and Law, Higher Education Institutions in the EU: Between Competition and Public Service*, 2017. str. 21-45. <http://www.howtocrackanut.com/blog/2016/2/26/the-saga-of-mr-brouillard-and-the-eu-courts-f14815-t42013-c29814-and-c-59015-p>

U predmetu *Malta Dental Technologists Association i Reynaud*⁵⁴⁷ podnesen je zahtjev za prethodnu odluku povodom priznavanja stručnih kvalifikacija kliničkih dentalnih tehničara na Malti, a u okviru spora između Malteškog udruženja dentalnih tehničara (dalje: MDTA) i Johna Salomona Reynauda s jedne strane, i Načelnika za javno zdravlje i Vijeće profesija komplementarnih medicini (dalje: Vijeće) s druge strane.

Tužbu za priznavanje stručnih kvalifikacija podnijeli su Reynaud i MDTA, a kojom traže da se Vijeću naloži da na Malti registriraju kliničke dentalne tehničare koji su priznati u drugim državama članicama, te da im slijedom toga dopuste da svoju profesiju obavljaju na Malti. Osim toga, tražili su i ishođenje utvrđenja prema kojem svi klinički dentalni tehničari na Malti mogu obavljati svoju profesiju, a da nije potrebno da im pacijenta uputi stomatolog.

MDTA i Reynaud su svojom tužbom prvenstveno tražili da se kliničke dentalne tehničare uključi u registar dentalnih tehničara koji vodi CPCM.

Sud koji je uputio zahtjev ističe da se takva tužba, odnosno zahtjev, odnosi na prekogranično obavljanje profesije kliničkih dentalnih tehničara od strane osoba koje se žele nastaniti na Malti, te da malteški propisi ne prave razliku između malteških državljana i državljana drugih država članica, s obzirom na to da profesija kliničkih dentalnih tehničara nije opće priznata. Taj sud je prekinuo postupak radi upućivanja niza prethodnih pitanja, od kojih će biti navedena samo ona bitna za temu; je li zabrana malteških zdravstvenih tijela, ili njihovo odbijanje da dodijele priznanje stručnih kvalifikacija kliničkih dentalnih tehničara (pri čemu je, unatoč nepostojanju diskriminacije u zakonodavstvu, pojedincima iz drugih država članica koji su u tom pogledu podnijeli zahtjev u praksi onemogućeno obavljanje profesije na Malti) nespojiva s načelima i pravnim odredbama koje uređuju stvaranje jedinstvenog tržišta; povrjeđuje li način na koji Nadzornik tumači i primjenjuje Direktivu 2005/36 u odnosu na kliničke dentalne tehničare koji su tražili priznanje kod istih malteških tijela, načelo proporcionalnosti.

Jednostavnije rečeno, sud zanima treba li odredbe UFEU-a koje se odnose na temeljne slobode kao i odredbe Direktive 2005/36 tumačiti da im se protivi propis države članice kojim se predviđa da se djelatnost dentalnog tehničara mora obavljati u suradnji s doktorom dentalne medicine u mjeri u kojoj se taj zahtjev primjenjuje na kliničke dentalne tehničare koji su svoje

⁵⁴⁷ Presuda Suda Europske unije od 21. rujna 2017., *Malta Dental Technologists Association i John Salomone Reynaud protiv Superintendent tas-Saħħa Pubblika i Kunsill tal-Professjonijiet Kumplimentari għall-Medicina*, broj: C-125/16

stručne kvalifikacije stekli u drugim državama članicama i koji žele svoju profesiju obavljati na Malti.

Ako se za pristup reguliranoj profesiji ili njezino obavljanje u državi članici domaćinu traže posebne stručne kvalifikacije, nadležno tijelo te države članice dužno je dozvoliti pristup toj profesiji pod istim uvjetima koji se primjenjuju na njezine državljane.⁵⁴⁸

Nadalje, s obzirom na spomenuti uvjet suradnje djelatnosti dentalnog tehničara na Malti s doktorom dentalne medicine zato što ti tehničari nisu osposobljeni za rad u izravnom kontaktu s pacijentima bez uključivanja takvog liječnika, Sud EU utvrđuje da se Direktivom 2005/36 ne provodi usklađivanje uvjeta obavljanja profesije dentalnog tehničara ili kliničkih dentalnih tehničara kao takvih. Naime, zaključuje se kako je u suštini na državi članici domaćinu da utvrdi uvjete obavljanja regulirane profesije, poštujući pritom pravo Unije.⁵⁴⁹

U odnosu na pitanje uvjeta obavljanja profesije dentalnog tehničara ili kliničkog dentalnog tehničara, te je li uvjet obavljanja takve profesije u suradnji s doktorom dentalne medicine sukladan UFEU-u, Sud EU ponavlja da pravo Unije ne zadire u nadležnost država članica da poduzimaju sve mjere usmjerene na organizaciju zdravstvenih službi, međutim članice prilikom tog izvršavanja moraju poštivati pravo Unije. Kod toga se napominje da zahtjev za takvo posredovanje predviđen nacionalnim propisima može smanjiti privlačnost izvršavanja njihove slobode poslovnog nastana zajamčene čl. 49. UFEU-a.⁵⁵⁰

Naime, ograničenje slobode poslovnog nastana dopušta se samo iznimno, kada je opravdano važnim razlozima u općem interesu, uz uvjet da su prikladna za osiguravanje ostvarenja cilja i da ne nadilaze ono što je nužno za postizanje istoga.⁵⁵¹

Obvezno sudjelovanje doktora dentalne medicine u liječenju pacijenata kojem dentalni tehničar pruža svoje usluge osigurava zaštitu javnog zdravlja, a što predstavlja važan razlog u općem interesu. Sud EU zauzima stajalište kako je takav zahtjev obveznog sudjelovanja

⁵⁴⁸ Mišljenje nezavisnog odvjetnika Paola Mengozzija od 1. lipnja 2017. u predmetu Suda Europske unije, *Malta Dental Technologists Association i John Salomone Reynaud protiv Superintendent tas-Saħħa Pubblika i Kunsill tal-Professjonijiet Kumplimentari għall-Mediċina*, broj: C-125/16, par. 39.

⁵⁴⁹ Presuda Suda Europske unije od 21. rujna 2017., *Malta Dental Technologists Association i John Salomone Reynaud protiv Superintendent tas-Saħħa Pubblika i Kunsill tal-Professjonijiet Kumplimentari għall-Mediċina*, broj: C-125/16, par. 47.

⁵⁵⁰ Presuda Suda Europske unije od 21. rujna 2017., *Malta Dental Technologists Association i John Salomone Reynaud protiv Superintendent tas-Saħħa Pubblika i Kunsill tal-Professjonijiet Kumplimentari għall-Mediċina*, broj: C-125/16, par. 55.

⁵⁵¹ Presuda Suda Europske unije od 21. rujna 2017., *Malta Dental Technologists Association i John Salomone Reynaud protiv Superintendent tas-Saħħa Pubblika i Kunsill tal-Professjonijiet Kumplimentari għall-Mediċina*, broj: C-125/16, par. 56.

doktora dentalne medicine prikladan za postizanje cilja te da isti ne prekoračuje ono što je nužno za njegovo postizanje.⁵⁵²

Vidimo dakle da, iako je tematika reguliranih profesija u nadležnosti država članica, definiranje pojma „regulirana profesija“ za potrebe tumačenja Direktive 2005/36 pitanje je prava EU-a.⁵⁵³

4.4.4. Neovlašteno dodjeljivanje akademskih naziva u *Kirschstein*

U okviru predmeta *Kirschstein*⁵⁵⁴ govorimo o kaznenom postupku u pogledu navodne povrede nacionalne kaznene odredbe kojom se kažnjava dodjeljivanje akademskog naziva „magistar“, bez za to potrebnog ovlaštenja.

Prvostupanjski sud u Antwerpenu (Belgija) izrekao je novčane kazne F.L.M i T.F.A Kirschsteinu (dalje: protivne stranke), s obzirom na to da su dodjeljivali studentima naziv „magistar“ i to bez prikladnog ovlaštenja. Protiv navedene presude, Državno odvjetništvo u Belgiji i protivne stranke podnijeli su žalbe, gdje su potonji isticali da nacionalni propis sukladno kojem se kažnjava dodjeljivanje akademskog naziva „magistar“ bez potrebnog ovlaštenja protivan Direktivi 2005/29⁵⁵⁵ i Direktivi 2006/123⁵⁵⁶.

Podredno valja istaknuti da je United International Bussines Schools of Belgium (na temelju kojeg su protivne stranke dodjeljivale akademski naziv „magistar“ studentima, bez ovlaštenja) ustanova visokog obrazovanja, a koja nije akreditirana pri Flamanskoj zajednici u Belgiji i koja nudi studije koji dovode do izdavanja magistarskih diploma u Belgiji. To belgijsko društvo povezano je sa švicarskim društvom Global Edication Services Spain AG (dalje: GES Switzerland) i sa španjolskim društvom Global Education Services Spain SA, dok je od

⁵⁵² Presuda Suda Europske unije od 21. rujna 2017., *Malta Dental Technologists Association i John Salomone Reynaud protiv Superintendent tas-Sahħa Pubblika i Kunsill tal-Professjonijiet Kumplimentari għall-Mediċina*, broj: C-125/16, par. 63.

⁵⁵³ Mišljenje nezavisnog odvjetnika Paola Mengozzija od 1. lipnja 2017. u predmetu Suda Europske unije, *Malta Dental Technologists Association i John Salomone Reynaud protiv Superintendent tas-Sahħa Pubblika i Kunsill tal-Professjonijiet Kumplimentari għall-Mediċina*, broj: C-125/16, par. 34.

⁵⁵⁴ Presuda Suda Europske unije od 4. srpnja 2019., *Kazneni postupak protiv Freddyja Luciena Magdalene Kirschsteina i Thierryja Fransa Adelinea Kirschsteina*, broj: C-393/17

⁵⁵⁵ Direktiva 2005/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2005. o nepoštenoj poslovnoj praksi poslovnog subjekta u odnosu prema potrošaču na unutarnjem tržištu i o izmjeni Direktive Vijeća 84/450/EEZ, direktiva 97/7/EZ, 98/27/EZ i 2002/65/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, kao i Uredbe (EZ) br. 2006/2004 Europskog parlamenta i Vijeća, *Službeni list Europske unije*, broj 149/22, 11. svibnja 2005.

⁵⁵⁶ Direktiva 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu, *Službeni list Europske unije*, broj L 376/36, 12. prosinca 2006.

značaja navesti kako GES Switzerland koordinira sustav privatnog visokog obrazovanja koji javne vlasti ne uređuju niti subvencioniraju i kojim se u Belgiji nude organizirani tečajevi.

Žalbeni sud u Antwerpenu odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu EU-a pitanja radi tumačenja Direktive 2005/29; treba li ju tumačiti tako da joj se protivi odredba Zakonika o visokom obrazovanju koji propisuje opću zabranu neakreditiranim obrazovnim ustanovama da na diplomama koriste oznaku „magistar“, ako se tom odredbom želi ostvariti razlog u općem interesu (zahtjev jamčenja visoke razine obrazovanja) te radi tumačenja Direktive 2006/123; treba li ju tumačiti tako da joj je protivna odredba Zakonika o visokom obrazovanju koji propisuje opću zabranu neakreditiranim obrazovnim ustanovama da na diplomama koje izdaju koriste oznaku „magistar“, ako se tom odredbom želi ostvariti razlog u općem interesu (zaštita primatelja usluga) i u konačnici ispunjava li kaznena odredba koja se primjenjuje na obrazovne ustanove koje flandrijske vlasti nisu akreditirale, a koje izdaju diplome „master“, test proporcionalnosti.

Naime, Sud EU prvenstveno zaključuje kako se propis iz glavnog postupka ne odnosi na načine promocije ili marketinga usluga u području visokog obrazovanja, stoga se navedena Direktiva 2005/29 ne primjenjuje na nacionalni propis kojim se predviđaju kaznene sankcije za osobe koje dodjeljuju akademski naziv „magistar“.⁵⁵⁷

Nadalje, razmatrajući drugo i treće prethodno pitanje zajedno, Sud EU donosi odluku kojom Direktivu 2006/123 treba tumačiti tako da joj nije protivan nacionalni propis koji predviđa kaznene sankcije za osobe koje dodjeljuju akademski naziv „magistar“, a da za to nisu ovlaštene.⁵⁵⁸ Takvo stajalište potvrđuje i nezavisni odvjetnik Bobek, koji isto tako smatra da se Direktivi 2006/123 „ne protivi nacionalna odredba koja neakreditiranim obrazovnim ustanovama nameće opću zabranu da na diplomama koje dodjeljuju koriste oznaku „master“ [magistar], sve dok postupak akreditacije ispunjava uvjete iz članka 9. stavka 1. te direktive. Ne protivi joj se ni primjena kaznene odredbe poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, koja je uvedena kako bi se kaznilo dodjeljivanje diploma neakreditiranih ustanova, pod uvjetom da su odnosne kazne proporcionalne“.⁵⁵⁹

⁵⁵⁷ Presuda Suda Europske unije od 4. srpnja 2019., *Kazneni postupak protiv Freddyja Luciena Magdalene Kirschsteina i Thierryja Fransa Adelinea Kirschsteina*, broj: C-393/17, par. 46., 49.

⁵⁵⁸ Presuda Suda Europske unije od 4. srpnja 2019., *Kazneni postupak protiv Freddyja Luciena Magdalene Kirschsteina i Thierryja Fransa Adelinea Kirschsteina*, broj: C-393/17, par. 82.

⁵⁵⁹ Mišljenje nezavisnog odvjetnika Michala Bobeka od 15. studenog 2018. u predmetu Suda Europske unije, *Kazneni postupak protiv Freddyja Luciena Magdalene Kirschsteina i Thierryja Fransa Adelinea Kirschsteina*, broj: C-393/17, par. 127.

Pravo na bavljenje obrazovanih uslugama ovisi o akreditaciji, a prema mišljenju nezavisnog odvjetnika Bobeka akreditacija jamči visok standard visokog obrazovanja, za koje ovaj odvjetnik drži da doprinosi međusobnom povjerenju između država članica, a time pozitivno utječe i na slobodu kretanja i uspostavu Europskog prostora visokog obrazovanja.⁵⁶⁰

Predmet *Kirschstein* važan je i za druga područja primjene EU prava.⁵⁶¹

4.4.5. O mogućnosti istodobnog studiranja dva studija (stomatologije i medicine) sukladno Direktivi, u *Ministero della Salute protiv Hanessa Preindla*

Presudom Suda EU-a u predmetu *Ministero della Salute protiv Hanessa Preindla*⁵⁶², odlučeno je o mogućnosti istodobnog upisivanja dvaju osposobljavanja, s automatskim priznavanjem dokaza o formalnoj osposobljenosti. Zahtjev za prethodnu odluku upućen je u okviru spora između Ministarstva zdravstva i Hennesa Preindla, u pogledu odbijanja priznavanja dokaza o formalnoj osposobljenosti liječnika izdanog od strane austrijskog tijela.

U biti, talijanski državljanin H. Preindl podnio je Ministarstvu zahtjev (radi obavljanja profesije doktora dentalne medicine u Italiji) radi priznavanja dokaza o formalnoj osposobljenosti, a koje mu je izdalo nadležno austrijsko tijelo, te mu je zahtjev kao takav i priznat. Potom je podnio zahtjev za obavljanje profesije liječnika u Italiji, priloživši pisanu izjavu Austrijske liječničke komore koja potvrđuje njegov dokaz o formalnoj osposobljenosti, da isti ispunjava tražene uvjete, te da odgovara austrijskoj diplomi kvalifikacije liječnika.

Ministarstvo je utvrdilo da su austrijski dokazi o formalnoj osposobljenosti izdani 8. siječnja 2013. i 20. kolovoza 2014., a da je posljednji dokaz nakon završenih 15 mjeseci studija za doktora medicine u velikoj mjeri manje nego propisanih 6 godina studija za liječnika iz odredbi Direktive 2005/36. Iz tog razloga, Ministarstvo se obratilo Austrijskoj liječničkoj komori da bi saznalo koliko doista dokaz o formalnoj osposobljenosti ispunjava uvjete iz te

⁵⁶⁰ Mišljenje nezavisnog odvjetnika Michala Bobeka od 15. studenog 2018. u predmetu Suda Europske unije, *Kazneni postupak protiv Freddyja Luciena Magdalene Kirschsteina i Thierryja Fransa Adelinea Kirschsteina*, broj: C-393/17, par. 116.

⁵⁶¹ Tako je Sud EU izrijekom naveo da gospodarske aktivnosti javno financiranih visokih učilišta, nisu imune na primjenu Direktive o uslugama. Također, Sud EU je ustvrdio da djelatnost privatnog visokog učilišta spada u područje primjene zakona o unutarnjem tržištu EU-a

⁵⁶² Presuda Suda Europske unije od 6. prosinca 2018., *Ministero della Salute protiv Hannesa Preindla*, broj: C-675/17

Direktive. Austrijska liječnička komora potvrdila je činjenicu da dokaz ispunjava tražene uvjete i da je Preindl studij za doktora dentalne medicine upisao 7. rujna 2004. i završio ga 8. siječnja 2013., a studij doktora medicine upisao 21. ožujka 2006. te ga završio 20. kolovoza 2014. S obzirom na podatke o trajanju studija, Ministarstvo nije uvažilo dokaz o formalnoj osposobljenosti na temelju kojeg bi Preindl mogao obavljati profesiju liječnika u Italiji, imajući u vidu da Direktiva propisuje da osoba ne može istodobno završiti dva osposobljavanja.

Nacionalni sud misli da je izvanredno osposobljavanje utemeljeno na opciji istovremenog pohađanja nekoliko studija te želi saznati ispunjava li takvo osposobljavanje minimalne uvjete, neovisno o automatskom priznavanju stručnih kvalifikacija. Ako da, je li u tom slučaju država članica ovlaštena ispitati jesu li doista ispunjeni minimalni uvjeti. Slijedom toga, Državno vijeće je prekinulo postupak kako bi od Suda EU-a dobilo konkretne odgovore glede tumačenja čl. 21., 22. i 24. Direktive 2005/36.

Sud je stava, a imajući u vidu da Direktiva propisuje za profesije liječnika i doktora dentalne medicine vrijedi sustav automatskog priznavanja dokaza o formalnoj osposobljenosti po osnovi minimalnih uvjeta, da bi svaka država trebala priznavati dokaze o formalnoj osposobljenosti liječnika za pristupanje profesionalnoj djelatnosti i to s osnovnom osposobljenošću i za doktore dentalne medicine sa zadovoljenim minimalnim uvjetima, pritom ikoji zadovoljavaju minimalne uvjete iz Direktive, dajući im jednaku vrijednost kao i dokazima koje je sama izdala.⁵⁶³

U odnosu na osposobljavanje, Direktiva propisuje da države članice odobravaju izvanredno osposobljavanje uz pretpostavke utvrđene od strane nadležnih tijela, a uvjetovano time da elementi kao što su trajanje i kvaliteta takvog osposobljavanja ne budu manji od redovnog osposobljavanja u punoj nastavnoj satnici. Sud je u tom dijelu istaknuo da se odobravanje istovremenog upisa na više studija ne protivi odredbama Direktive.⁵⁶⁴

⁵⁶³ Presuda Suda Europske unije od 6. prosinca 2018., *Ministero della Salute protiv Hannesa Preindla*, broj: C-675/17, par. 27., 28.

⁵⁶⁴ Presuda Suda Europske unije od 6. prosinca 2018., *Ministero della Salute protiv Hannesa Preindla*, broj: C-675/17, par. 29.

Dakle, čl. 21., 22. i 24. Direktive svakako daju obvezu državi članici za automatsko priznavanje dokaza o formalnoj osposobljenosti, a koja su stečena u stranoj državi po završenim djelomično istim osposobljavanjima.⁵⁶⁵

Drugo upućeno pitanje odnosi se na mogućnost provjeravanja ispunjenih uvjeta tako da elementi izvanrednog osposobljavanja (trajanje, kvaliteta i sl.) nisu manji od redovnog.

S obzirom na to da države članice same organiziraju izvanredna osposobljavanja za liječnike i doktore dentalne medicine, one se moraju voditi činjenicom da tim dokazima o osposobljenosti da priliku njihovim imateljima za kretanje i izvršavanje te profesije u stranim državama. Sud EU u ovom dijelu zaključuje kako nije u suprotnosti s odredbama Direktive to da država članicama sama provjerava ispunjenje uvjeta izvanrednog osposobljavanja u odnosu na redovno osposobljavanje.⁵⁶⁶

Vidimo da Sud EU ima ovlasti i utječe na način uređenja obrazovanog sustava pojedine države članice. Naime, iako su talijanski propisi priječili istovremeno studiranje na dva srodna fakulteta iz domene zdravstva, Sud je našao da diplome stečene u drugoj državi članici kod studiranja na takav način (dakle, istovremenim studiranjem na dva srodna fakulteta) trebaju biti priznate kao takve.

4.4.6. Akademsko obrazovanje i stručne kvalifikacije- obveza uzimanja u obzir svih diploma, potvrda i iskustva u *Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija*

Presudom Suda EU-a u predmetu *Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija*⁵⁶⁷ odlučeno je o prethodnom pitanju radi obveze uzimanja u obzir svih diploma, potvrda i iskustva kod priznavanja kvalifikacija.

⁵⁶⁵ Presuda Suda Europske unije od 6. prosinca 2018., *Ministero della Salute protiv Hannesa Preindla*, broj: C-675/17, par. 32.

⁵⁶⁶ Presuda Suda Europske unije od 6. prosinca 2018., *Ministero della Salute protiv Hannesa Preindla*, broj: C-675/17, par. 41.

⁵⁶⁷ Presuda Suda Europske unije od 8. srpnja 2021., *BB protiv Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija*, broj: C-166/20

Osoba BB završila je studij farmacije na osnovi završenog četverogodišnjeg studija u UK. Pripravnički staž je odradila u ljekarni, što joj je uredno i priznato. Naime, u UK obavljanje farmaceutske djelatnosti se priznaje završetkom četiri godine studija i dvanaest mjeseci pripravničkog staža, dok osoba BB nije ispunila potonji uvjet s obzirom na to da je iz osobnih razloga bila primorana na povratak u Litvu.

Centar za procjenu kvalitete u visokom obrazovanju osobi BB je izdao potvrdu kojom izjednačuje njezinu diplomu s diplomom iz Litve za farmaciju, no taj centar navodi da takva potvrda ne uključuje priznavanje stručnih kvalifikacija, već da je za to zaduženo Ministarstvo zdravlja. Ministarstvo je na zahtjev osobe BB odgovorilo da se dostavljenim dokumentima dokazuje samo akademsko obrazovanje, bez stručnih kvalifikacija, jer je ostalo nejasno gdje osoba BB treba završiti preostalih šest mjeseci staža.

U rujnu 2014. rektor Sveučilišta zdravstvenih znanosti Litve dao je mogućnost osobi BB za završetak preostalih (odnosno, dodatnih) šest mjeseci pripravničkog staža u farmaciji, na temelju čega joj je i sveučilište izdalo potvrdu o završetku. S dobivenom potvrdom, osoba BB podnijela je Državnoj agenciji za nadzor lijekova pri Ministarstvu zdravstva zahtjev radi ispostavljanja dozvole za obavljanje farmaceutske djelatnosti, no bezuspješno.

U daljnjem postupku osoba BB je u konačnici pobijala sve odluke pred Okružnim upravnim sudom u Vilniusu s obzirom na to da joj nisu priznate stručne kvalifikacije. Sud je tužbu odbio kao neosnovanu, dok je predmet po žalbi završio na Vrhovnom upravnom sudu Litve. Taj sud smatra kako je osoba BB ispunila uvjete koje traži UK za stjecanje stručnih kvalifikacija farmaceuta, dakle da je pohađala studij četiri godine te obavila dvanaest mjeseci pripravničkog staža (šest u UK, šest u Republici Litvi).

S obzirom na činjenicu da se osoba BB ne može pozvati se na automatsko priznavanje kvalifikacija predviđenog odredbama Direktive, iako ispunjava uvjete, Vrhovni upravni sud Litve odlučio je prekinuti postupak i Sudu EU-a uputiti prethodna pitanja radi dodatnog pojašnjenja, odnosno tumačenja Direktive tako da je ona primjenjiva u slučaju kada osoba koja želi da joj se prizna kvalifikacija u državi članici domaćinu nije stekla dokaze kojima bi potvrdila svoju kvalifikaciju u drugoj državi članici i, u slučaju potvrdnog odgovora, tumače li se odredbe Direktive tako da su nadležna tijela ta koja trebaju ocijeniti sve priložene dokumente.

Naime, u ovom pogledu valja istaknuti da iz Direktive proizlazi da je cilj međusobnog priznavanja da se osobi, odnosno nositelju stručne kvalifikacije na osnovi koje ima pristup reguliranoj profesiji u njegovoj matičnoj državi članici da mogućnost da u državi članici domaćinu ima pristup istoj profesiji i to pod jednakim uvjetima kao i za njezine državljane.⁵⁶⁸

Dakle, Sud EU zauzima stajalište da se Direktiva tumači tako da nije primjenjiva u slučaju kada osoba nije stekla formalne dokaze o kvalifikacijama kojima se u matičnoj državi razvrstava za obavljanje regulirane profesije, a koja traži priznavanje stručnih kvalifikacija.⁵⁶⁹

Što se tiče drugog pitanja, prvenstveno se naglašava da čl. 15. st. 2. Povelje uređuje, osim slobodnog zaposlenja, rada i sl., i slobodno kretanje radnika i slobodu poslovnog nastana, zajamčenih i UFEU-om, te da se tumačenje takvog članka podudara s tumačenjem čl. 45. i 49. UFEU-a.⁵⁷⁰

Stoga, Sud EU objašnjava kako čl. 45. i 49. UFEU-a govore o tome da nadležna tijela moraju, prilikom odlučivanja o zahtjevu za priznavanje stručnih kvalifikacija, sagledati i stečene vještine te osobe te ih usporediti s onima stečenim u državi članici domaćinu u svrhu pristupa profesiji farmaceuta. Ako takve vještine odgovaraju, ona ih je dužna kao takve i priznati. Ako se pokaže podudarnost samo u nekim dijelovima, država članica domaćin može tražiti da osoba dokaže da je stekla znanja i kvalifikacije koje nedostaju. Nadležna tijela mogu samostalno procijeniti jesu li znanja stečena u državi članici domaćinu relevantna kako bi se utvrdilo posjedovanje znanja koja nedostaju (ako je to potrebno), a u slučaju da postoje značajne razlike, tada nadležna tijela mogu odrediti kompenzacijske mjere za pokrivanje tih razlika.⁵⁷¹

⁵⁶⁸ Presuda Suda Europske unije od 8. srpnja 2021., *BB protiv Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija*, broj: C-166/20, par. 25.

⁵⁶⁹ Presuda Suda Europske unije od 8. srpnja 2021., *BB protiv Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija*, broj: C-166/20, par. 29.

⁵⁷⁰ Presuda Suda Europske unije od 8. srpnja 2021., *BB protiv Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija*, broj: C-166/20, par. 31.

⁵⁷¹ Presuda Suda Europske unije od 8. srpnja 2021., *BB protiv Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija*, broj: C-166/20, par. 42.

Na tragu rješenja iz ovog predmeta, Navarrete ukazuje da nacionalna tijela kod priznavanja kvalifikacija trebaju uzeti u obzir i iskustvo, kako bi se provjerilo stvarno, učinkovito znanje.⁵⁷²

4.4.7. Kada nema uvjeta za postupanje po Direktivi 2005/36, ali Sud EU odlučuje primjenom odredaba iz UFEU-a u *Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto*

Predmet *Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto*⁵⁷³ tumači čl. 45. i 49. UFEU-a u okviru postupka pokrenutog od strane osobe A, a u svezi s odlukom finskog Ureda za izdavanje odobrenja i provođenje nadzora u socijalnim i zdravstvenim pitanjima (dalje: Valvira) da se osobi A prizna pravo na obavljanje liječničke djelatnosti (kao ovlašteni profesionalni djelatnik) u Finskoj u razdoblju od 3 godine.

Naime, osoba A započela je studij medicine u UK, a gdje je pet godina nakon stekla diplomu kojom je stekla potvrdu osnovne liječničke izobrazbe, na temelju koje je u toj državi imala ograničeno pravo obavljanja liječničke djelatnosti. Upisana je u registar koji vodi Glavna liječnička komora na području UK, pod rubrikom „*privremeno upisan liječnik s odobrenjem za rad*“. Nedugo zatim, osoba A vratila se u Finsku gdje je zatražila od Valvire da joj prizna pravo na obavljanje liječničke djelatnosti u Finskoj kao ovlašteni profesionalni djelatnik. Međutim, nije dostavila potvrdu koja ide uz ispravu o obrazovnoj kvalifikaciji iz priloga Direktive 2005/36, a takva potvrda u UK predstavlja uvjet za ostvarivanje prava na puno obavljanje liječničke djelatnosti. Stoga, a s obzirom na to da osoba A nije posjedovala traženu potvrdu, Valvira joj je predložila da se razmatranje njezinog zahtjeva nastavi kao da je riječ o zahtjevu za odobrenje obavljanja liječničke djelatnosti na određeno vrijeme, na što je osoba A i pristala.

Valvira smatra da je za stjecanje prava na samostalno obavljanje liječničke djelatnosti u Finskoj osoba A imala dvije opcije; prvo, mogla je u roku od 3 godine obaviti stručni pripravnički staž u Finskoj u skladu sa smjernicama UK kako bi joj nadležno tijelo u UK priznalo takav staž, a sve kako bi potom u Finskoj mogla zatražiti pravo na obavljanje liječničke djelatnosti na temelju sustava automatskog priznavanja, a druga mogućnost je da

⁵⁷² Navarrete, E.M., La libertad de circulación de profesionales de enfermería puede ser un obstáculo para la calidad de los servicios públicos de salud nacionales?, <https://www.tecnologia-ciencia-educacion.com/index.php/rtss/article/download/4669/5451>

⁵⁷³ Presuda Suda Europske unije od 3. ožujka 2022., *Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto*, broj: C-634/20

osoba A u Finskoj završi posebnu izobrazbu iz područja opće medicine koja traje 3 godine, a koju mogućnost je osoba A i prihvatila. Važno je reći da potonja mogućnost u drugim državama Unije ili EGP-a ne dovodi do automatskog priznavanja stručnih kvalifikacija liječnika u smislu Direktive 2005/36.

S obzirom na navedeno, Valvira je priznala osobi A pravo da u Finskoj obavlja liječničku djelatnost kao ovlaštenu profesionalnu djelatnicu, na razdoblje od 3 godine, ali isključivo pod nadzorom ovlaštenog liječnika koji samostalno obavlja tu djelatnost. Dakle, osoba A je mogla u tom razdoblju djelatnost obavljati isključivo pod uvjetom provođenja posebne trogodišnje izobrazbe u Finskoj iz područja opće medicine.

Godine 2017., Valvira je odbila pritužbu osobe A navodeći da je osobi A priznato pravo na obavljanje liječničke djelatnosti po osnovi Zakona o zdravstvenim djelatnicima, s obzirom na to da nije posjedovala potvrdu iz Direktive.

Upravni sud u Helsinkiju odbio je tužbu osobe A, prvenstveno jer automatsko priznavanje nije bilo moguće jer osoba A nije dostavila potvrdu (kada je riječ o UK) iz Direktive. Drugo, da opći sustav priznavanja nije primjenjiv jer osoba A nije stekla diplomu osnovne liječničke izobrazbe prije referentnog datuma i posljednje, da osoba A ne bi mogla u nekoj drugoj državi članici steći pravo povoljnije od onoga koje ima u matičnoj državi članici. Sukladno tome smatra da je Valvira imala pravo kada je osobi A priznala ograničeno pravo na obavljanje liječničke djelatnosti.

Osoba A je pred Vrhovnim sudom u Finskoj tvrdila da razmatranje njezinog zahtjeva za priznavanje diplome stečene u drugoj državi članici kojom se potvrđuje osnovna liječnička izobrazba treba, u slučaju da nisu ispunjeni uvjeti za automatsko priznanje, provesti primjenom odredbi o općem sustavu priznavanja, također smatrajući da je Valvira trebala provesti pojedinačnu usporedbu diplome stečene u UK s finskom diplomom. Nakon takvog postupanja, Valvira je 2019. priznala osobi A pravo da u Finskoj samostalno obavlja liječničku djelatnost, međutim osoba A nije odustala od žalbe koju je podnijela Vrhovnom upravnom sudu.

Taj sud smatra kako Valvira ipak nije bila dužna izvršiti usporedbu diploma s obzirom na to da osoba A nije ispunjavala uvjete predviđene automatskim priznavanjem. Slijedom toga,

Vrhovni upravni sud odlučio je Sudu EU-a uputiti prethodno pitanje; protivi li se čl. 45. i 49. UFEU-a to da nadležno tijelo u državi članici domaćinu po svom zakonu prizna pravo osobi da obavlja liječničku djelatnost ograničenu na 3 godine, uvjetovano time da ta osoba obavlja svoju djelatnost uz nadzor ovlaštenog liječnika, te da u tom razdoblju završi posebnu trogodišnju izobrazbu iz područja opće medicine, kako bi u toj državi članici domaćinu stekla pravo na samostalno obavljanje liječničke djelatnosti.

Sud EU obrazlaže kako je država članica domaćin obvezna poštivati svoje obveze u odnosu na priznavanje stručnih kvalifikacija. Usporednim ispitivanjem treba dati mogućnost da se tijela država članica domaćina objektivno uvjere da strana diploma potvrđuje znanja i kvalifikacije svojeg nositelja.⁵⁷⁴ U slučaju da njime utvrdi da strane diplome odgovaraju onima koje država članica zahtijeva, tada je ona obvezna priznati takvu diplomu. Međutim, ako se usporednom metodom pokažu bitne razlike, nadležnim tijelima se daje mogućnost da odrede kompenzacijske mjere za pokrivanje utvrđenih razlika, a koje mjere moraju biti proporcionalne traženom cilju.⁵⁷⁵

Stoga, Sud EU zaključuje kako se čl. 45. i 49. UFEU-a protivi činjenica da nadležno tijelo države članice domaćina po osnovi nacionalnog zakonodavstva priznaje pravo osoba na obavljanje liječničke djelatnosti uz ograničenje na razdoblje od tri godine i time udovoljava dvostrukom uvjetu (da ta osoba bude pod nadzorom ovlaštenog liječnika i da u tom razdoblju uspješno završi posebnu izobrazbu iz područja opće medicine u trajanju od tri godine), imajući u vidu da ta osoba posjeduje ispravu o obrazovnoj kvalifikaciji, ali ne i potvrdu kojom se dokazuje da je obavila stručni pripravnički staž u trajanju od jedne godine koji matična država članica zahtijeva kao dodatni uvjet za stjecanje stručnih kvalifikacija.⁵⁷⁶

Kao što je razvidno, u situaciji kada je Sud EU zaključio da nema uvjeta za primjenu Direktive 2005/36, Sud je odluku donio primjenom primarnog prava EU-a.

Tijelo nadležno za priznavanje kvalifikacija matične zemlje dužno je kod utvrđivanja istovjetnosti diploma, pored formalnih kvalifikacija, ispitati i vještine stečene u drugoj državi članici.

⁵⁷⁴ Presuda Suda Europske unije od 3. ožujka 2022., *Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto*, broj: C-634/20, par. 42.

⁵⁷⁵ Presuda Suda Europske unije od 3. ožujka 2022., *Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto*, broj: C-634/20, par. 45.

⁵⁷⁶ Presuda Suda Europske unije od 3. ožujka 2022., *Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto*, broj: C-634/20, par. 48.

Muller i Prantl zauzimaju stav da diplomu treba smatrati „ispravom“, za koju se smatra da je vjerodostojna, a dokazivati suprotno dopušteno je samo u iznimnim slučajevima, i tada se dokazuje zakonitost izdavanja diplome, a ne njen sadržaj.⁵⁷⁷

4.4.8. Natječaj za zapošljavanje ne smije predstavljati zapreku provjeravanju ima li kandidat traženu kvalifikaciju u predmetu *OQ/Komisija*, T-713/20

U predmetu *OQ/Komisija*⁵⁷⁸ Opći sud iznio je obrazloženo stajalište o tumačenju čl. 45. UFEU-a o slobodi kretanja radnika, a u odnosu na zahtjev tužitelja za preispitivanjem odluke povjerenstva donesene povodom njegove prijave na natječaj za pravnike lingviste za hrvatski jezik na sudu Europske unije.

Tužitelj, hrvatski državljanin, stekao je sveučilišno pravno obrazovanje u Italiji i Francuskoj, gdje je u potonjoj državi stekao i diplomu magistra „prava, ekonomije i menadžmenta, smjer privatno pravo, specijalizacija pravnik lingvist“, a koja mu je u Hrvatskoj kao takva priznata po osnovi priznavanja stručnih kvalifikacija. Što se tiče dotadašnjeg radnog iskustva, isti je nešto više od tri godine obavljao poslove prevoditelja u Hrvatskom jezičnom odjelu Europskog parlamenta, te poslove odvjetničkog vježbenika u Hrvatskoj.

U predmetnom natječaju poseban uvjet nije bilo nikakvo profesionalno iskustvo, no bio je potreban jedino „*stupanj obrazovanja koji odgovara završenom visokoškolskom studiju, koji je potvrđen jednom od sljedećih kvalifikacija iz hrvatskog prava: Diploma iz hrvatskog prava stečena na sveučilišnom studiju (magistar/magistra prava ili diplomirani pravnik/pravnica)*“.⁵⁷⁹

Unatoč činjenici da je tužitelj u svojoj prijavi priložio rješenje kojim je priznat njegov francuski magisterij kao istovjetan hrvatskom magisteriju, povjerenstvo je navelo da isti ne

⁵⁷⁷ Muller, A., Prantl, J. *Europarecht: Schweiz – Europäische Union, Swiss Review of International and European Law*, Vol. 33, Issue 3 (2023), str. 279-361 279, nalazi se u: <https://www.ius.uzh.ch/dam/jcr:d3ff1b3c-422e-4089-b551-d033cd3afb21/SRIEL%20.pdf>

⁵⁷⁸ Presuda Općeg suda od 7. rujna 2022., *OQ / Komisija*, broj: T-713/20

⁵⁷⁹ Presuda Općeg suda od 7. rujna 2022., *OQ / Komisija*, broj: T-713/20, par. 3.

ispunjava propisane uvjete jer ne posjeduje gore navedeni stupanj obrazovanja, te njegovu prijavu nije uvažilo.

Smatrajući takve razloge neutemeljenima i neosnovanima, tužitelj je podnio zahtjev za preispitivanjem donesene odluke, navodeći da je povjerenstvo učinilo pogrešku jer nije cijenilo pravni učinak priloženog rješenja. Povjerenstvo je takav zahtjev odbilo navodeći da su sve prijave ispitane na jednak način te da francuskom kvalifikacijom u Hrvatskoj nije potvrđeno poznavanje hrvatskog pravnog sustava i terminologije, a što je za ovakvu vrstu posla prijeko potrebno.

Opći sud je razmatrao prigovore tužitelja i u prilog tome prvenstveno istaknuo činjenicu da je povjerenstvo za odabir vezano tekstem obavijesti o natječaju i sastavlja popis kandidata koji ispunjavaju uvjete te stoga ne može mijenjati kriterije za odabir⁵⁸⁰. Shodno tome, Opći sud zaključuje kako povjerenstvo za odabir nije moglo tumačiti da u natječaju može prihvatiti istovrijedne kvalifikacije, s obzirom na to da to nije bilo navedeno u obavijesti o natječaju. Stoga, u ovom slučaju utvrđeno je da povjerenstvo takvim postupanjem nije zadiralo u ovlasti hrvatskih tijela.

Nadalje, tužitelju je u ovom postupku omogućeno pozivanje na čl. 45. UFEU-a budući da se njegova kvalifikacija iz Francuske nije izjednačila s onom stečenoj u Hrvatskoj, a utvrđeno je da kandidati prilikom zapošljavanja moraju posjedovati određene kvalifikacije, automatski se prihvaćaju kao istovrijedne tim kvalifikacijama one koje su stečene u drugim državama članicama. Međutim, Sud drži da samom obaviješću o natječaju nije povrijeđen čl. 45. UFEU-a, samo zato što njome nije bilo predviđeno da će se u okviru tog natječaja automatski priznati istovrijednost pravnih diploma.⁵⁸¹

S druge strane, neuzimanje u obzir studija potvrđenog diplomama i profesionalnog iskustva, Opći sud ocjenjuje tako da se prijava tužitelja ne može odbaciti samo zbog toga što nije imao jednu od kvalifikacija iz hrvatskog prava koje su se tražile, s obzirom na to da je u svojoj prijavi naveo ne samo posjedovanje francuskog pravnog magisterija istog stupnja (a koji je nedvojbeno priznat u Hrvatskoj), već i profesionalno iskustvo prevoditelja u Hrvatskom jezičnom odjelu Europskog parlamenta i iskustvo odvjetničkog vježbenika. Opći sud donosi

⁵⁸⁰ Sud se pozvao na presudu od 14. prosinca 2018. godine, T-761/17, UR/Komisija

⁵⁸¹ Presuda Općeg suda od 7. rujna 2022., OQ / Komisija, broj: T-713/20, par. 36.

zaključak kako se takvim elementima može dokazati posjedovanje kvalifikacije te da sam tekst obavijesti o natječaju ne smije predstavljati zapreku provjeravanju kvalifikacija stečenih na neki drugačiji način.⁵⁸²

Iz navedenih činjenica proizlazi da je obavijest o natječaju nezakonita jer je zbog odredbe o kvalifikaciji odbačena prijava tužitelja samo zato što tužitelj nije imao jednu od kvalifikacija iz hrvatskog prava. Sukladno navedenom, a budući da je povjerenstvo svoju odluku temeljilo isključivo na obavijesti o natječaju, Opći sud je pobijanu odluku poništio.⁵⁸³

Ponovno nailazimo na situaciju gdje je Sud utvrdio da nije dovoljno samo formalno utvrditi o kakvoj se diplomi radi, nego je nužno ući u bit problematike - da li osoba, s obzirom na sva znanja i iskustva koja posjeduje, pored formalne naobrazbe, zadovoljava nivo znanja koje se traži sukladno stupnju i vrsti kvalifikacije zemlje domaćina.

4.5. Općenito o prelijevanju nadležnosti

Nerijetko se dešava da praksa Suda EU-a izlazi iz domene nadležnosti EU-a dane joj Osnivačkim ugovorima. Razlog zašto ovo djelovanje ostaje bez zakonodavnog epiloga ima političku pozadinu. Naime, države članice ne odriču se lako svojih isključivih nadležnosti, čuvajući tako (ili se barem pravdajući time) nacionalni suverenitet.

Činjenica je da svaki novi akt Unije iznova obrazlaže kako se ne radi o proširenju nadležnosti Unije, međutim na djelu je sudski aktivizam, čime EU izlazi iz okvira nadležnosti danih joj osnivačkim ugovorima^{584 585}

Sud EU je vrlo često naglašavao kako, iako određeno područje nesporno ulazi u nadležnost prava država članica, iste su u obvezi pridržavati se pravila Unije u vršenju te nadležnosti. Iz

⁵⁸² Presuda Općeg suda od 7. rujna 2022., *OQ / Komisija*, broj: T-713/20, par. 47.

⁵⁸³ Presuda Općeg suda od 7. rujna 2022., *OQ / Komisija*, broj: T-713/20, par. 49.

⁵⁸⁴ Povelja, preambula : „, Ova Povelja potvrđuje, uz dužno poštovanje nadležnosti i zadataka Unije te načela supsidijarnosti, prava koja proizlaze osobito iz ustavnih tradicija i međunarodnih obveza zajedničkih državama članicama, iz Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, iz socijalnih povelja koje su usvojile Unija i Vijeće Europe te iz prakse Suda Europske unije i Europskog suda za ljudska prava...“

⁵⁸⁵ UFEU, SL C 306, 17.12.2007.) ne sadržava članak kojim bi se izravno priznala nadmoć prava Unije nad državama članicama, međutim, u Izjavi br. 17 koja je priložena Ugovoru, ukazuje se na uobičajenu praksu Suda po tom pitanju

navedenog se iščitava nadmoć prava EU-a, a ujedno je i definicija prelijevanja nadležnosti.⁵⁸⁶ Kada se u ovom radu govori o prelijevanju nadležnosti, onda se misli na preuzimanje nadležnosti od strane EU-a nad zadržanim ovlastima država članica. Bačić Selanec analizirajući ovaj fenomen primjećuje da Sud EU nikada nije izravno priznao prelijevanje nadležnosti, govoreći tek o ograničenju vršenja ovlasti država članica, stvarajući razliku između „postojanja“ nacionalne nadležnosti i „izvršavanja“ te nadležnosti. Dakle, nadležnost države članice je neupitna, pitanje je smo izvršavanja te nadležnosti.

Pitanje podjele nadležnosti između EU-a i država članica uvelike je zanimala akademsku zajednicu, o čemu postoji veliki broj znanstvenih radova. Međutim, prelijevanje nadležnosti nikada nije jasno i precizno navedeno u aktima EU-a, kao niti u sudskoj praksi. Eventualno se obrazlaže kao ograničavanje vršenja ovlasti država članica, a pri tomu se navodi izravno oporezivanje, građanskopravnu naplatu duga, organizaciju obrazovnog sustava, zdravstveno osiguranje putem socijalnog osiguranja, obiteljsko pravna definicija braka i dr. kao segmente u kojima je došlo do ove pojave.⁵⁸⁷

Bačić Selanec s pravom postavlja pitanje: ako je nesporno da Unija ograničava vršenje nadležnosti država članica i tamo gdje je njihova nadležnost nesporno isključiva, zašto Sud EU inzistira da se radi o isključivoj nadležnosti država članica? Odgovor nalazi u pravopolitičkoj pozadini, tvrdeći da razlog leži u nastojanju održavanja dojma jasno razgraničenih nadležnosti između EU-a i država članica.

Preljevanje nadležnosti započelo je s nediskriminacijom kao pravnim načelom. Jedan od prvih slučajeva prelijevanja nadležnosti upravo je vezan za obrazovanje. Radi se o predmetu *Casagrande*, u kojemu djetetu migranta nije odobrena stipendija za obrazovanje. Sud EU je vrlo jasno naglasio da, iako je obrazovanje u nadležnosti DČ, u slučaju sukoba prava DČ i prava Unije, treba primijeniti pravo Unije. Sud je doslovno naveo: “ Iako politika obrazovanja

⁵⁸⁶ Recentna sudska praksa kontinuitet je po ovom pitanju. Mišljenje nezavisne odvjetnice Shartston u predmetima C-715/17 Europska komisija protiv Republike Poljske, C-718/17 Europska komisija protiv Republike Mađarske, C-719/17 Europska komisija protiv Češke Republike navodi „ako Ugovori priznaju nadležnost, dužnost ili obvezu koju države članice zadržavaju, države članice svoje ovlasti moraju izvršavati na način koji se ne protivi relevantnim načelima prava Unije.... članak 72. UFEU-a nije *kolizijsko pravilo* koje nadležnosti države članice daje prednost pred mjerama koje je usvojio zakonodavac ili donositelj odluka Unije; umjesto toga, ono je *pravilo supostojanja*. Nadležnost djelovanja u danom području ostaje kod države članice (nije prenesena na Europsku uniju). Unatoč tomu, poduzete radnje moraju biti u skladu s općim načelima koje je država članica prihvatila kada je postala država članica te sa svim relevantnim pravilima koja su sadržana u Ugovorima ili u sekundarnom zakonodavstvu Unije..., t. 211. i 212.

⁵⁸⁷ Bačić Selanec, op. cit. Vidi bilješku 486, str. 286.-287.

i osposobljavanja nije kao takva uključena u područja koja je ugovor povjerio institucijama Zajednice, iz toga ne slijedi da je izvršavanje ovlasti prenesenih na Zajednicu na neki način ograničeno ako je takve prirode da može utjecati na mjere poduzete i provedbi politike kao što je politika obrazovanja i osposobljavanja..⁵⁸⁸ Ovaj postupak bit će predmetom opširne analize u nastavku.

4.5.1. Postojanje nadležnosti v. vršenje nadležnosti

U sudskoj praksi prelijevanje nadležnosti obrazloženo je povlačenjem granice između postojanja i vršenja nadležnosti počev s predmetom *Factortame*, u kojemu je Sud pojašnjava da je nadležnost država članica odrediti uvijete koje plovilo mora ispuniti da bi bilo upisno u registar i ploviti pod zastavom te države, a kod izvršavanja te nadležnosti države članice moraju poštivati pravila Unije. Tako je u predmetu *Gravier* Sud tražio odgovor na pitanje postoje li veza između ovlasti EU-a i strukovnog osposobljavanja. Međutim, u predmetu *Bidar*, nezavisni odvjetnik konstatira proširenje okvira primjene prava EU-a, koje proširenje proizlazi iz proširenih ovlasti Zajednice, a Sud zaključuje da je europsko prava primjenjivo na studentske stipendije.⁵⁸⁹

Baucon analizira stavove država članica kada su u pitanju njihove zadržane ovlasti u pojedinim predmetima (Predmet *Kohll* C-158/96, iz domene socijalne sigurnosti, predmet *Tas-Hagen*, C- 192/05 iz domene izravnog oporezivanja, predmet *Rottman* C-135/08 iz domene socijalnih prava, predmet *Bachmann* C-204/90 iz domene ovrhe radi naplate dugova i sl.) ističući kako uglavnom pred Sud EU izlaze sa sličnim argumentima, tvrdeći da kada EU nema nadležnost nad određenim područjima ili je njena nadležnost ograničena, kod vršenja ovlasti nacionalnih tijela ne treba se primijeniti pravo EU-a. Države članice, prema mišljenju ovog autora domet prava EU-a isključivo ovisi o granicama ovlasti EU-a.⁵⁹⁰

S ovakvim stavovima država članica nije se složio nezavisno odvjetnik Ruiz-Jarabo Colomera u spojenim predmetima *Morgan i Bucher*, C-11/06 i C-12/06, u kojima se služi argumentima o slobodi kretanja i ovlastima u obrazovanju, navodeći kako čl. 17. Ugovora o EZ svakoj

⁵⁸⁸ Presuda Suda Europske unije od 3. srpnja 1974., *Donato Casagrande protiv Landeshauptstadt München*, broj: C-9/74., par. 12.

⁵⁸⁹ Presuda Suda Europske unije od 4. listopada 1991., *Commission of the European Communities v United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, broj: C-246/89.

⁵⁹⁰ Baucon, Lena: *EU Free Movement Law and the Powers Retained by Member States*, Thesis submitted for assessment with a view to obtaining the degree of Doctor of Laws of the European University Institute, Firenca, 2014., str. 109-114.

osobi državljaninu bilo koje države članice daje status građanina Unije, sa svim pravima koja proizlaze iz ovog statusa.⁵⁹¹

Analizirajući dalje argumente država članica, Baucon uočava unisoni stav država članica o primatu prava EU-a samo u situacijama kada se radi o područjima pod ovlastima EU-a, dok načelo primata prava Unije ne vrijedi za područja u kojima države članice imaju isključivu nadležnost.⁵⁹²

Kao argumente Suda EU-a, kada odluči primijeniti pravo EU-a i na područja nad kojima EU nema ili ima vrlo ograničenu nadležnost, Baucon navodi obrazloženje o postojanju i obnašanju ovlasti, pri tomu ističući da, kada je obrazovanje u pitanju, noviji predmeti se sve više temelje na ovoj formuli.⁵⁹³

Baucon tvrdi kako metoda razlučivanja postojanja nadležnosti od vršenja nadležnosti ima dalekosežne posljedice, budući da odvaja polje prava EU-a kao širi pojam od nadležnosti EU-a.⁵⁹⁴

Bačić Selanec pitanje postojanja nadležnosti definira kao odgovor na pitanje je li nadležnost prenesena na Uniju ili su nadležnost zadržale DČ, sukladno UFEU-u. Pitanje vršenja nadležnosti, s druge strane, autorica pojmi kao način utvrđenja „kako se nadležnosti stvarno primjenjuju“, povlačeći paralelu između pojmova postojanja i vršenja nadležnosti, naspram pojmova nadležnost EU-a i opsega prava EU-a.

Prema doktrinama koje je Sud razvio, definirajući uvjete i opseg prava Unije Sud se ne poziva se na prelijevanje nadležnosti, dok doktrina prelijevanja izravno priznaje ograničenja nadležnosti država članica u korist Unije, na područjima koja su priznata kao nadležnost država članica.⁵⁹⁵ Analizirajući praksu Suda EU-a, Bačić Selanec tvrdi kako Sud, koristeći formulu prelijevanja, opravdava nadmoć prava EU-a, ukazujući kako Sud ponekad govori o ograničenju vršenja nadležnosti država članica, a nekad (puno rjeđe) kako se ograničenje odnosi na samu ovlast Unije. Tako zaključuje da zbog izravnog učinka prava EU-a, države članice, iako se tome suprotstavljaju, nemaju izbora nego pristati na prelijevanje nadležnosti.

⁵⁹¹ Mišljenje nezavisnog odvjetnika Ruiz-Jarabo Colomera od 20. ožujka 2007. u spojenim predmetima Suda Europske unije, *Rhiannon Morgan v Bezirksregierung Köln* i *Iris Bucher v Landrat des Kreises Düren*, broj: C-11/06 i C-12/06.

⁵⁹² Baucon, loc. cit. Vidi bilješku 589

⁵⁹³ Ibidem.

⁵⁹⁴ Ibidem.

⁵⁹⁵ Bačić Selanec, op. cit. Vidi bilješku 486

Ninčević, Kostadinov i Horvat Vuković upravo ukazuju na kritički odnos država članica prema supremaciji prava EU-a, ističući da se širenje ovlasti EU-a ne može opravdati djelovanjem Suda EU-a, budući da bi o istomu legitimno trebale odlučiti države članice. Upozoravaju na opasnost neprihvatljivog strukturnog deficita koji vodi u neravnopravnost država članica u slučaju širenja ovlasti EU-a izvan granica nadležnosti izričito dodijeljenih osnivačkim ugovorima, a svako postupanje izvan tih granica nije prihvatljivo te zahtijeva intervenciju Suda EU-a, a podredno i najviših sudova država članica.⁵⁹⁶

4.5.2. Test proporcionalnosti

U situacijama prelijevanja nadležnosti Sud EU poseže za testom proporcionalnosti, što se pokazalo kao dobar alat kada prelijevanje nadležnosti treba opravdati. Stječe se dojam na ovome Sud EU ublažava učinke prelijevanja nadležnosti.

Naime, uslijed suprotstavljanja individualnih prava i javnih politika, razvijena je ustavnosudska doktrina razmjernosti, koju Alexy objašnjava kao pravna načela, koja je nužno balansirati. Teorija balansiranja se po njemu sastoji od faze prikladnosti (primjenjivosti-vidi koji izraz koriste domaći autori, nužnosti, te proporcionalnosti u užem smislu. Ako su kod svakog pojedinog slučaja zadovoljene sve tri faze, poduzeta mjera se smatra razmjernom.⁵⁹⁷

Test prikladnosti pokazat će služi li sporna mjera iz odluke cilju zbog kojega je odluka donesena, tj. vodi li do ostvarivanja zakonskog cilja.

Test nužnosti ukazuje na to je li mjera neophodna kako bi se postigao zakonski cilj ili postoji i blaža, manje restriktivna mjera, u kojem slučaju je potrebno primijeniti potonju mjeru.

Test proporcionalnosti u užem smislu je test *stricto sensu*, kojim se utvrđuje predstavlja li mjera prekomjeran teret obvezniku s obzirom na postavljeni cilj.

⁵⁹⁶ Ninčević, Ivan *et. al.*: Odluka o PSPP-u Njemačkog saveznog ustavnog suda – eskalacija sukoba ili poziv na unapređenje metoda tumačenja Suda EU?, *Zagrebačka pravna revija*, Vol. 10., No. 2., 2021., str. 117–131.

⁵⁹⁷ Alexy, Robert: Constitutional Rights and Proportionality, *Revus - Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law*, Vol. 22., 2014., str. 5–65.

Načelo proporcionalnosti po svojoj strukturi jednako je za sve tržišne slobode, međutim, kada je u pitanju sloboda kretanja usluga, državama članicama ostavljena je diskrecija što se tiče pravnog uređenja pristupa tržištu. U predmetu *Gebhard* Sud je pojasnio specifičnosti uređenja pristupa tržištu.⁵⁹⁸

Analizirajući proces balansiranja, Bačić Selanec zaključuje da su, unatoč objektivnoj analitici koja podržava pravosudni objektivitet, suci kreatori politike, sugerirajući da pri tomu korištenje pravnog narativa.⁵⁹⁹

Stone Sweet i Mathews analiziraju balansiranje te ukazuju kako ovaj institut vodi u „retoriku opravdanja“, pjesnički uspoređujući proporcionalnost s ritualnim naklonima gubitničkoj strani, šaljući poruku kako svaka od suprotstavljenih strana ima jednako legitimnu normu, tj. vrijednost, a Sud je uz veliki napor, razmatrajući složene činjenične i pravne okvire, donio odluku u konkretnom slučaju, ostavljajući prostor da u drugom kontekstu, s drugačijim okolnostima, odluka bude drugačija.⁶⁰⁰

Sud EU drži se formule prikladnosti i nužnosti, ne želeći otvoreno priznati svoju ulogu u kreiranju EU politike, što ga svakako ne vodi u komociju da izbjegne balansiranje.⁶⁰¹

Test proporcionalnosti Sud EU je često obrazlagao u svojim odlukama. Ovdje podsjećamo na recentnu odluku kojom je Sud (ponovno) naveo kako iz njegove prakse proizlazi da „..ograničenje slobode pružanja usluga zajamčene člankom 56. UFEU-a može biti opravdano kada služi važnim razlozima u općem interesu, pod uvjetom da je prikladno za jamčenje ostvarenja postavljenog cilja i ne prelazi ono što je nužno za njegovo postizanje. Na dotičnoj je državi članici da dokaže opravdanost mjere koju namjerava donijeti ili zadržati na snazi...“⁶⁰² Sud je nadalje obrazlagao test nužnosti, navodeći „kako bi se ograničenje slobode pružanja usluga opravdalo važnim razlogom u općem interesu, ono treba biti prikladno za ostvarivanje cilja koji se želi postići, ali mu treba biti i proporcionalno, odnosno ne smije prekoračiti ono što je nužno za ostvarivanje tog cilja“. Stoga se postavlja pitanje ne bi li se

⁵⁹⁸ Predmet *Gebhard*, C-55/94, razlikuje situacije kada u državi domaćinu ne postoje pravila za obavljanje djelatnosti, tada i državljani drugih država članica imaju pravo poslovnog nastana i pravo obavljanja djelatnosti bez dodatnih odobrenja.

⁵⁹⁹ Bačić Selanec, op. cit. Vidi bilješku 486, str. 306.

⁶⁰⁰ Stone Sweet, Alec, Mathews, Jud: Proportionality Balancing and Global Constitutionalism, *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 47., 2008., str. 68–149.

⁶⁰¹ Bačić Selanec, op. cit. Vidi bilješku 486, str. 309.

⁶⁰² Presuda Suda Europske unije od 3. veljače 2021., *Fussl Modestraße Mayr GmbH protiv SevenOne Media GmbH i dr.*, broj: C-555/19, par. 50

drugim mjerama mogao postići isti cilj, uz istodobno uvođenje manjeg broja ograničenja slobode pružanja usluga.⁶⁰³

Sud se ovdje (ponovno) upušta u procjenu različitih uređenja država članica po pitanju pravila na kojima se temelji proporcionalnost, navodeći: „činjenica da jedna država članica propisuje manje stroga pravila nego što su pravila druge države članice ne znači da su potonja pravila neproporcionalna i, prema tome, neusklađena s pravom Unije. Stoga se ne može smatrati da je postojanje manje strogih pravila u Austriji dokaz neproporcionalnosti predmetne njemačke mjere....“⁶⁰⁴

Odlučujući povodom zahtjeva za prethodnu odluku, Sud EU se obraća sudu koji je uputio zahtjev da ocjeni proporcionalnost i nužnost, ali navodeći „... U konačnici će sud koji je uputio zahtjev, s obzirom na posebne pravne i činjenične okolnosti u Njemačkoj, ocijeniti proporcionalnost predmetne mjere i osobito postojanje eventualno manje ograničavajućih mjera. Da bi ta ocjena bila realna, sud treba uzeti u obzir samo mjere koje nacionalni zakonodavac stvarno može primijeniti. Naime, bilo bi besmisleno ukinuti postojeću mjeru radi mjera koje su doduše manje ograničavajuće, ali isključivo teoretske.“⁶⁰⁵

4.6. Preljevanje nadležnosti na polju (visokog) obrazovanja

Područje obrazovanja, pa time i visokog obrazovanja, kao područje suverenosti i nacionalnog interesa, kao što je više puta naglašeno, u izričitoj je nadležnosti država članica. Kao što će u nastavku biti obrazloženo, sudska praksa je tumačeći pravila Unije *de facto* proširila nadležnost EU-a u domeni (visokog) obrazovanja.

Baucon govori o tome kako je obrazovanje upravo dobar primjer kako bi se razumjelo na koji način Sud EU obrazlaže svoje odluke u situacijama kada odlučuje o primjenjivosti prava EU-a u situacijama iz domene zadržanih ovlasti država članica. Tako analizira kako je u svojim ranijim odlukama Sud EU uvjetovao primjenjivost prava EU-a s nadležnošću, što je najbolje

⁶⁰³ Presuda Suda Europske unije od 3. veljače 2021., *Fussl Modestraße Mayr GmbH protiv SevenOne Media GmbH i dr.*, broj: C-555/19, par. 65

⁶⁰⁴ Presuda Suda Europske unije od 3. veljače 2021., *Fussl Modestraße Mayr GmbH protiv SevenOne Media GmbH i dr.*, broj: C-555/19, par. 70.

⁶⁰⁵ Presuda Suda Europske unije od 3. veljače 2021., *Fussl Modestraße Mayr GmbH protiv SevenOne Media GmbH i dr.*, broj: C-555/19, par. 74.

vidljivo u predmetu *Gravier*, iz kojeg obrazloženja bi proizlazilo kao da su pravo EU-a i pravo država članica različite sfere i ne moraju smetati jedno drugom^{606 607}

Osvrćući se na ovlasti u obrazovanju, nezavisni odvjetnik Ruiz-Jarabo Colomera u spojenim predmetima *Morgan i Bucher*, C-11/06 i C-12/06 ističe da uvažava činjenicu da Zajednica ima isključive ovlasti kada su u pitanju glavni aspekti obrazovanja, međutim da nema isključive ovlasti za sva pitanja koja se tiču obrazovanja, budući da obrazovanje čini više aspekata koji čine njegovu bitnu jezgru (nastavni planovi, organizacija sustava i sl.), kao i podredne značajke povezane sa slobodama i načelima Zajednice (stipendije, usavršavanje tehnika i sklonosti za obavljanje posla) koje ne čine bitnu jezgru obrazovanja, ali su također dio obrazovanja.⁶⁰⁸ Kod toga, nezavisni odvjetnik podsjeća kako je Sud već presuđivao da uvjeti pristupa strukovnom osposobljavanju, pod kojim podrazumijeva i visoko obrazovanje, spada u područje primjene Ugovora (Predmet 42/87 *Komisija protiv Belgije* par. 7. i 8.; predmet *Blazot*, par 15 do 20).⁶⁰⁹

Zanimljivo je da je drugom svom predmetu, *Lair*⁶¹⁰ i *Brown*⁶¹¹ Sud EU također gledao isključio primjenu prava EU-a upravo iz razloga nedostatka nadležnosti institucija EU-a.

Razlikovanje postojanja nadležnosti i vršenja nadležnosti nalazimo u predmetu *Komisija protiv Austrije*, konkretno u mišljenju nezavisnog odvjetnika Jacobsa. Nezavisni odvjetnik tvrdi da je pravo Unije primjenjivo na djelatnost obrazovanja, dodajući da čak i kada jeste isključiva nadležnost država članica u području obrazovanja, države članice obvezne su izvršavati svoje zadržane ovlasti sukladno pravu EU-a, poštujući načela jednakog tretmana.⁶¹²

Baucon ukazuje da je ovo prvi put da se nezavisni odvjetnik u nekom predmetu iz domene obrazovanja poziva na argument razlikovanja postojanja nadležnosti i vršenja nadležnosti, što

⁶⁰⁶ Baucon, loc. cit. Vidi bilješku 589

⁶⁰⁷ Predmet *Gravier*, C-293/83, Sud EU obrazlaže da, iako obrazovne politike nisu Ugovorom povjerene institucijama EU, pristup i sudjelovanje u obrazovnom procesu, posebno strukovno osposobljavanje, nisu nepovezani sa primarnim i sekundarnim pravom EU, upućujući na čl. 128. tadašnjeg EEZ, koji ovlašćuje Zajednicu da „ustpostavi opća načela za provedbu politike stručnog osposobljavanja“

⁶⁰⁸ Mišljenje nezavisnog odvjetnika Ruiz-Jarabo Colomera od 20. ožujka 2007. u spojenim predmetima Suda Europske unije, *Rhiannon Morgan v Bezirksregierung Köln* i *Iris Bucher v Landrat des Kreises Düren*, broj: C-11/06 i C-12/06., par. 90., 91., 92.

⁶⁰⁹ Mišljenje nezavisnog odvjetnika Ruiz-Jarabo Colomera od 20. ožujka 2007. u spojenim predmetima Suda Europske unije, *Rhiannon Morgan v Bezirksregierung Köln* i *Iris Bucher v Landrat des Kreises Düren*, broj: C-11/06 i C-12/06., par. 94.

⁶¹⁰ Presuda Suda Europske unije od 21. lipnja 1988., *Sylvie Lair protiv Universität Hannover*, broj: C-39/86.

⁶¹¹ Presuda Suda Europske unije od 21. lipnja 1988., *Steven Malcolm Brown v The Secretary of State for Scotland*, broj: C-197/86.

⁶¹² Mišljenje nezavisnog odvjetnika od 20. siječnja 2005., u predmetu Suda Europske unije, *Commission of the European Communities v Republic of Austria*, broj: C-147/03, par. 19.

se u konačnici svodi na tvrdnju da i u situacijama kada EU nema nadležnost, države članice trebaju pri vršenju svoje nadležnosti poštovati pravo EU-a.⁶¹³

Iako su pojedine od presuda koje će se u nastavku analizirati već bile predmetom analize s aspekta obrazovanja kao usluge, ukazuje se da će naredni osvrt podcrtati pitanje nadležnosti na području visokog obrazovanja.

U predmetu *Froster*⁶¹⁴ Sud obrazlaže postojanje nadležnosti, ali se ne upušta u analizu vršenja nadležnosti.

U *Zanottiju*⁶¹⁵ Sud se pozabavio pitanjem primjenjivosti odredaba Ugovora o slobodi kretanja usluga te jesu li primjenjive na konkretan slučaj.

Predmet *Bressol*⁶¹⁶ pokazat će kako Sud EU vješto barata temom postojanja nadležnosti u odnosu na vršenje nadležnosti, povlačeći razliku između njih, što je dovelo do zaključka da pitanje obrazovanja spada u materijalni opseg Ugovora.

Razvidno je kako Sud EU na različite načine obrazlaže odluke, s obzirom na postojanje nadležnosti i vršenje nadležnosti, ovisno o različitom činjeničnom supstratu, ali i političkom pristupu. Baucon primjećuje da u ranim odlukama Sud slijedi formulu da „područje primjene prava Europske unije ne nadilazi opseg ovlasti koje ima Europska unija“⁶¹⁷

Prema Ugovoru, nadležnost EU-a je supsidijarna. Međutim, utjecaj EU-a na području VO znatno je veći od onog što bi proizašlo iz analize odredbi Ugovora. Treba imati na umu, pored zakonodavnih akata i sudske prakse (kroz unutarnje slobode, slobodu kretanja), i programe bespovratnih sredstava kao očiti utjecaj Vijeća EU-a, kao i pravila o uzajamnom priznavanju kvalifikacija. Stoga će odgovor na pitanje podjele nadležnosti između država članica i EU-a u području visokog obrazovanja treba potražiti u mekom pravu, za što nam kao školski primjer

⁶¹³ Baucon, loc. cit. Vidi bilješku 589

⁶¹⁴ Presuda Suda Europske unije od 18. studenog 2008., *Jacqueline Förster protiv Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep*, broj: C-158/07.

⁶¹⁵ Presuda Suda Europske unije od 20. svibnja 2010., *Emiliano Zanotti v Agenzia delle Entrate - Ufficio Roma 2*, broj: C-56/09.

⁶¹⁶ Presuda Suda Europske unije od 13. travnja 2010., *Nicolas Bressol i dr. i Céline Chaverot i dr. protiv Gouvernement de la Communauté française*, broj: C-73/08.

⁶¹⁷ Baucon, loc. cit. Vidi bilješku 589

može poslužiti Komunikacija o ulozi sveučilišta u Europi znanja⁶¹⁸, potom „Mobiliziranje europske umne snage: omogućavanje sveučilištima da daju svoj puni doprinos Lisabonskoj strategiji⁶¹⁹. U ovim dokumentima, koji doduše nisu pravno obvezujući, Komisija potiče korištenje privatnog kapitala kao izvora financiranja sveučilišta, kao i osnivanje sveučilišnih „spin off“ tvrtki koje bi učvrstile suradnju, te doprinijele izvrsnosti.

Garben zagovora izmjenu čl. 165. UFEU-a, predlažući širenje nadležnosti EU-a nad obrazovanjem, u smislu ozakonjenja trenutnog stanja, ujedno izražavajući skepsu za ovaj proces radi očekivanog službenog otpora pojedinih država članica.⁶²⁰

U svrhu analize prelijevanja nadležnosti na polju visokog obrazovanja, u nastavku će se analizirati najvažniji predmeti Suda EU-a. S obzirom na njihov sadržaj i područje kojim se bave, institut prelijevanja promatrat ćemo kroz dva glavna dijela. Prvi dio odnosit će se na pitanje prelijevanja nadležnosti u slučajevima temeljenim na pitanjima državljanstva i nediskriminacije. U drugom dijelu, institut prelijevanja nadležnost bit će istražen kroz mehanizam zaštite tržišnih sloboda. Vidjet ćemo da naizgled nepovezane odredbe prava EU-a mogu utjecati na visoka učilišta.

4.6.1. Case study o prelijevanju nadležnosti u predmetima koji se tiču visokog obrazovanja i državljanstva, slobode kretanja i nediskriminacije

Prvi predmeti u kojima je Sud EU intervenirao, a tiču se obrazovanja, odnosili su se upravo na slučajeve povezane s državljanstvom EU-a, slobodom kretanja i nediskriminacijom.

Kao što ističe Hoogenboom, s obzirom na sve veći broj studenata koji žele studirati u drugoj državi članici, pitanje njihove mobilnosti bilo bi dobro staviti u fokus interesa kreatora politika EU-a.

Nediskriminacija na temelju državljanstva i slobode kretanja uvelike su pozitivno utjecali na veliki broj studentskih migracija u druge države članice.

⁶¹⁸ Europska Komisija, *Communication from the Commission: The role of the universities in the Europe of knowledge*, Bruxelles, 5. veljače 2003.

⁶¹⁹ Europska Komisija, *Communication from the Commission: Mobilising the brainpower of Europe: enabling universities to make their full contribution to the Lisbon Strategy*, Bruxelles, 20. travnja 2005.

⁶²⁰ Garben, loc. cit. Vidi bilješku 84

Jørgensen ukazuje da su upravo studentska prava na jednak tretman koja su bila predmetom preispitivanja pred Sudom EU-a doveli do razvoja antidiskriminatorne politike EU-a, s ciljem daljnjeg produbljivanja teme.⁶²¹

Prije nego krenemo u analizu pojedinih predmeta, valja podsjetiti da u skladu s odredbama UFEU-a, svaki državljanin države članice uživa status građanina EU-a i da se shodno tome može pozivati na prava povezana s tim statusom. S tim u svezi, države članice prema odredbama UFEU-a imaju nadležnost nad obrazovnim programom i organizacijom svojih obrazovnih sustava, one su takvu nadležnost dužne ostvarivati poštujući pri tome prava EU-a. Nadalje, važno je za istaknuti da nacionalni pravni propis koji vlastite državljane dovodi u nepovoljniji položaj samo zato što su slobodu kretanja i boravka ostvarivali u drugoj državi članici, predstavlja ograničenje sloboda zajamčenim UFEU-om, a koje ograničenje se može opravdati samo ako počiva na objektivnim razlozima od općeg interesa koji su neovisni o državljanstvu i ako je razmjerno cilju koji se nacionalnim pravom želi postići.

Zanimljiv je stav Hansmanna, koji tvrdi da formiranje zajedničkog europskog prostora visokog obrazovanja poništava štetne učinke centralizirane državne kontrole nad visokim obrazovanjem. Prema njegovom mišljenju, upravo je potonje dovelo do erozije europskih sveučilišta u dvadesetom stoljeću.⁶²²

4.6.1.1. O pojmu državljanstva, slobodi kretanja i nediskriminaciji

Ugovor iz Maastichta trebao je biti odgovor na prigovore nedemokratičnosti EU-a. Odredbe o državljanstvu ostale su i ovim ugovorom neodređene, koji nedostatak je nadomjestila sudska praksa.

Odredbama o slobodi kretanja jamči se državljanima EU-a jednak tretman u svakoj državi članici. Naime, čl. 18. UFEU-a jamči pravo jednakog tretmana na području druge države članice, pod uvjetom zakonitog boravak, dok odredba čl. 21. UFEU-a jamči svakom građaninu EU-a pravo boraviti bilo gdje na području EU-a. Ovo podrazumijeva dakako i pravo jednakog tretmana kod sudjelovanja u obrazovnim programima. Sudska praksa je

⁶²¹ Jørgensen, loc. cit. Vidi bilješku 356

⁶²² Hansmann, Henry: The Evolving Economic Structure of Higher Education, *University of Chicago Law Review*, Vol. 79., No. 1., 2012., str. 159-183.

odgovorila na ove odredbe u predmetu *Martínez Sala*, ustanovljavajući pravilo prema kojemu je svim građanima EU-a omogućeno slobodno kretanje temeljeno na načelu nediskriminacije.⁶²³

Ova prava ograničena su Direktivom 2004/38/EZ, budući da država može uskratiti boravak svima koji ne mogu zadovoljiti svoje financijske egzistencijalne i zdravstvene potrebe.⁶²⁴

Kada je u pitanju visoko obrazovanje, vidjeli smo u predmetu *Gravier* da je Sud EU vodio računa o izbjegavanju nerazumnog tereta za državu domaćina u slučaju kada se studentu iz jedne države članice osigurava pravo na jednak tretman sa studentima države primateljice, ali osporavajući bilo kakvu diskriminaciju po pitanju ocjena za upis, naknada i sl.⁶²⁵

Odredbe o slobodi kretanja kao ekonomskoj slobodi naoko nemaju vezu s visokim obrazovanjem. Međutim, analizom prakse Suda EU-a vidjet ćemo kako su odredbe o državljanstvu, slobodi kretanja i nediskriminaciji poslužile Sudu da proširi nadležnost EU-a na područje visokog obrazovanja, za koje ima samo supsidijarnu nadležnost.

4.6.1.2. Osporavanje favoriziranja studenata državljana matične države u donosu na studente državljanke drugih država članica u predmetima *Komisija protiv Austrije* i *Komisija protiv Belgije*

U predmetu *Komisija v. Belgija*⁶²⁶, Sud EU zaključuje da ona država koja nije uredila svoj sustav kako bi omogućila nositeljima diploma iz inozemstva da dobiju pristup visokom obrazovanju, pod uvjetima za imatelje svjedodžbe o višem srednjem obrazovanju izdane u toj

⁶²³ Presuda Suda Europske unije od 13. studenog 2003., *Valentina Neri v European School of Economics*, broj: C-153/02.

⁶²⁴ Direktiva 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište na području države članice, kojom se izmjenjuje Uredba (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktive 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ, *Službeni list Europske unije*, broj: L 158/77, 29. travnja 2004.

⁶²⁵ Presuda Suda Europske unije od 13. veljače 1985., *Françoise Gravier v City of Liège*, broj: C-293/83.

⁶²⁶ Presuda Suda Europske unije od 1. srpnja 2004., *Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium*, broj: C-65/03

državi članici, nije postupala u skladu sa čl. 12. Ugovora o EZ-u, u svezi sa čl. 149. i 150. Ugovora o EZ-u.⁶²⁷

Komisija je protiv Belgije pokrenula postupak upravo iz razloga da potonja nije uredila svoj sustav na način da osigura jednakost nositelja srednjoškolskih diploma stečenih u inozemstvu i nositelja svjedodžbi o visokom srednjem obrazovanju izdane u državi članici.

Komisija je argumentirala da je belgijski sustav takav da su državljani drugih država članica sa srednjoškolskim studijem u stranim državama (koji žele ostvariti pristup visokom obrazovanju u Belgiji) u obvezi dokazati ispunjavanje uvjeta na upis na sveučilište u svojoj zemlji polaganjem ispita sposobnosti. Pristup visokom obrazovanju uvjetuje polaganjem dodatnog ispita i time stvara dvostruku diskriminaciju, za imatelje diploma u inozemstvu i strane državljane na temelju obrazovnog sustava u kojem su stekli diplomu po završetku srednjoškolskog studija. Belgija se protivi takvim navodima te se opravdava činjenicom da je poduzela sve potrebne mjere koje je bila obvezna.

Sud prvenstveno navodi načelo jednakog postupanja i time zabranu diskriminacije po osnovi državljanstva u čl. 12. EZ-a za sve oblike.⁶²⁸ Uzimajući u obzir navedeno, Sud navodi da belgijsko zakonodavstvo stavlja u nepovoljniji položaj nositelje srednjoškolskih diploma stečenih u stranim državama, s obzirom na nejednakost uvjeta pristupa visokom obrazovanju u odnosu na nositelje svjedodžbi o visokom srednjem obrazovanju koje su stekli u državi članici.⁶²⁹

Stoga, Sud je zaključio da Belgija nije poduzela potrebne mjere kako bi ispunila obveze propisane čl. 12., 149. i 150. Ugovora o EZ-u.⁶³⁰

U predmetu *Komisija v. Austrija*⁶³¹, prethodni postupak odnosi se na Republiku Austriju i Komisiju u kojemu je potonja Austriji poslala službenu opomenu tvrdeći da njezino domaće zakonodavstvo krši odredbe čl. 12., 149. i 150. EZ-a, no nezadovoljna Austrijskim odgovorom, pozvala ju je da u roku od 2 mjeseca od obavijesti usvoji sve potrebne mjere

⁶²⁷ Presuda Suda Europske unije od 1. srpnja 2004., *Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium*, broj: C-65/03, par. 31.

⁶²⁸ Presuda Suda Europske unije od 1. srpnja 2004., *Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium*, broj: C-65/03, par. 28.

⁶²⁹ Presuda Suda Europske unije od 1. srpnja 2004., *Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium*, broj: C-65/03, par. 29.

⁶³⁰ Presuda Suda Europske unije od 1. srpnja 2004., *Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium*, broj: C-65/03, par. 31.

⁶³¹ Presuda Suda Europske unije od 7. srpnja 2005., *Commission of the European Communities v Republic of Austria*, broj: C-147/03.

kako bi osigurala da nositelji diploma srednjeg obrazovanja stečenih u inozemstvu dobiju pristup austrijskom višem ili sveučilišnom obrazovanju pod istim uvjetima kao i nositelji diploma srednjeg obrazovanja stečenih u Austriji. Opetovano nezadovoljna austrijskim odgovorom, Komisija je podnijela tužbu protiv Austrije.

Čl. 12. EZ-a zabranjuje svaku diskriminaciju na temelju državljanstva. U domaćem zakonodavstvu Austrije, propisani su uvjeti za pristup visokom ili sveučilišnom obrazovanju u Austriji te se predviđa da, uz ispunjavanje općih uvjeta, nositelji općih kvalifikacija za sveučilište stečenih u inozemstvu moraju dokazati da ispunjavaju i posebne zahtjeve koji uređuju pristup odabranom studiju, a koje propisuje država koja je izdala te kvalifikacije. S tim u svezi, ovakve odredbe upućuju na mogućnost neizravne diskriminacije na temelju državljanstva i potrebno ih je ispitati u svjetlu Ugovora i zabrane diskriminacije koju Ugovor propisuje.

Sporno je to što austrijsko zakonodavstvo predviđa da studenti s diplomom srednjeg obrazovanja koju su stekli izvan Austrije i koji žele nastaviti svoj viši ili sveučilišni studij u austrijskom obrazovanju, ne upis izvršiti samo na temelju te diplome, već moraju dokazati i ispunjavanje dodatnih uvjeta, primjerice uspjeh na prijemnom ispitu, ocjene i sl. Dakle, navedeno upućuje na različito postupanje na štetu učenika koji su diplomu stekli u državi članici koja nije Austrija i između tih učenika prema državi članici u kojoj su stekli diplomu. Sud smatra da bi takvo postupanje moglo biti opravdano samo ako se temelji na objektivnim razmatranjima, neovisno o državljanstvu osoba.⁶³²

Austrija se u postupku poziva na Konvenciju 1953. o ekvivalenciji diploma na temelju kojih je moguće stupiti u visokoškolske ustanove i Konvenciju 1997. o priznavanju visokoškolskih kvalifikacija u području Europe – Lisabonska konvencija, tvrdeći da je njezino domaće zakonodavstvo u skladu s navedenim konvencijama. S druge strane, Komisija navodi da se Austrija ne može pozivati na navedene konvencije, a što je potvrdio i Sud.

Slijedom navedenog, Sud je utvrdio da austrijsko zakonodavstvo, iako se primjenjuje na sve studente, može imati veći utjecaj na državljane drugih država članica nego na austrijske

⁶³² Presuda Suda Europske unije od 7. srpnja 2005., *Commission of the European Communities v Republic of Austria*, broj: C-147/03, par. 48.

državljanima, a što može rezultirati neizravnom diskriminacijom.⁶³³ Osim toga, navodi i da takvo različito postupanje mora biti opravdano objektivnim razmatranjima.⁶³⁴ U pogledu toga, Austrija se poziva na homogenost austrijskog obrazovnog sustava, navodeći da je u konkretnom slučaju za očekivati da će veliki broj nositelja diploma stečenih u inozemstvu željeti pohađati austrijske studije, a što bi uzrokovalo strukturalne, kadrovske i financijske probleme. No, Sud je utvrdio da Austrija nije uspjela dokazati da bi u tom slučaju njezin obrazovni sustav bio ugrožen.⁶³⁵

U konačnici, Sud zaključuje da Austrija nije ispunila svoje obveze prema čl. 12., 149. i 150. EZ-a budući da nije poduzela sve potrebne mjere kako bi osigurala da nositelji diploma srednjeg obrazovanja koje su stekli u drugim državama članicama dobiju pristup višem i sveučilišnom obrazovanju koje ona organizira, pod istim uvjetima kao i nositelji diploma srednjeg obrazovanja stečenih u Austriji.⁶³⁶

Lenaerts primjećuje da je Austrija, za razliku od Belgije, ipak pokušala opravdati svoje zakonodavstvo.⁶³⁷

Objekti ove presude imale su značajnu ulogu vezano za podjelu nadležnosti između država članica i EU-a na području visokog obrazovanja. U nedostatku nadležnosti EU-a na području visokog obrazovanja, Sud EU je preko odredbi o slobodi kretanja intervenirao na područje visokog obrazovanja te je preko načela nediskriminacije prelio nadležnost na EU u ovom području. Ovime je pokazao da obrazovanje nije izvan dometa EU-a.

Navedene presude dovele su do vala kritika, radi sumnje u prekoračenje ovlasti Suda EU-a. Garben podsjeća da je austrijski kancelar Schüssel, podržan od niza drugih europskih državnika, između kojih je vrlo glasan bio tadašnji danski premijer Rasmussen, žestoko

⁶³³ Presuda Suda Europske unije od 7. srpnja 2005., *Commission of the European Communities v Republic of Austria*, broj: C-147/03, par. 47., 60.

⁶³⁴ Presuda Suda Europske unije od 7. srpnja 2005., *Commission of the European Communities v Republic of Austria*, broj: C-147/03, par. 48.

⁶³⁵ Presuda Suda Europske unije od 7. srpnja 2005., *Commission of the European Communities v Republic of Austria*, broj: C-147/03, par. 66.

⁶³⁶ Presuda Suda Europske unije od 7. srpnja 2005., *Commission of the European Communities v Republic of Austria*, broj: C-147/03, par. 75.

⁶³⁷ Lenaerts, Koen: Federalism and the Rule of Law: Perspectives from the European Court of Justice, *Fordham International Law Journal*, Vol. 33., No. 5., 2011., str. 1338-1387.

kritizirao odluku, inzistirajući da je pitanje obrazovanja u nadležnosti nacionalne vlade, te da u tom području nema mjesta za nadležnost Zajednice.⁶³⁸

Isti autor izražava svoje neslaganje s austrijskim kancelarom, opetovano podsjećajući da je obrazovanje područje ovisno o pravnoj stečevini EU-a. Tako podsjeća na čl. 9. UFEU-a čija je uloga doprinijeti kvalitetnom obrazovanju i osposobljavanju, ali i na čl. 53. UFEU-a koji je bio pravna osnova za donošenje zakonodavnih akata koji se tiču priznavanja kvalifikacija, te na pravila tržišnog natjecanja koja mogu biti od utjecaja na obrazovanu politiku država članica.⁶³⁹

Međutim, također smatra kako je Sud EU trebao u većem stupnju uvažiti stavove Austrije.⁶⁴⁰ Damjanović tvrdi da je Sud trebao biti blaži kod primjene testa proporcionalnosti.⁶⁴¹

Analizom predmeta Gideon konstatira da se radi o situacijama kada se naoko nepovezane odredbe prava EU-a prelijevaju na nacionalne politike.⁶⁴²

Dammann i Hansmann ukazuju na činjenicu da je nužno utvrditi i skrivene oblike diskriminacije, kao što riječ u predmetu *Komisija protiv Belgije*.⁶⁴³

4.6.1.3. Integracija kao uvjet za studentske stipendije u *Bidaru*

U predmetu *Bidar*⁶⁴⁴, gospodin Bidar je kao francuski državljanin otišao u UK kako bi tamo pratio svoju majku koja je bila podvrgnuta liječenju, a živio je sa svojom bakom kao njezin uzdržavanik. U UK je započeo i studij ekonomije. Primao je pomoć za školarinu, no kada je podnio zahtjev za financijsku pomoć za pokrivanje troškova u obliku studentskoj zajma, isti je odbijen zato što nije bio nastanjen u UK. Nezadovoljan takvom odlukom, pokrenuo je postupak pred Administrativnim sudom koji je potom prekinuo postupak kako bi Sudu EU-a uputio pitanja na prethodnu odluku.

⁶³⁸ Garben, Sacha: EU higher education law : the Bologna process and harmonization by stealth, *Kluwer Law International*, 2011.

⁶³⁹ Ibidem.

⁶⁴⁰ Ibidem.

⁶⁴¹ Damjanović, loc. cit. Vidi bilješku 326

⁶⁴² Gideon, loc. cit. Vidi bilješku 130

⁶⁴³ Dammann, Jens; Hansmann, Henry: Globalizing commercial litigation, *Cornell Law Review*, Vol. 94, No. 1., 2008., str. 1.-72.

⁶⁴⁴ Presuda Suda Europske unije od 15. ožujka 2005., *The Queen, on the application of Dany Bidar v London Borough of Ealing and Secretary of State for Education and Skills*, broj: C-209/03.

Prvim pitanjem, nacionalni sud zanima je li pomoć u obliku subvencioniranog zajma ili bespovratne pomoći u visokom obrazovanju izvan dosega Ugovora, odnosno je li takva pomoć unutar opsega primjene Ugovora (čl. 12.) koji zabranjuje svaku diskriminaciju na temelju državljanstva. Sud je prvenstveno zaključio da građanin Unije koji zakonito boravi u drugoj državi članici potpada u područje primjene čl. 12. Ugovora o EZ-u s ciljem dobivanja pomoći u obliku subvencioniranog zajma ili bespovratne pomoći, što potvrđuje i Direktiva 2004/38 koja propisuje da svi građani Unije koji borave u nekoj drugoj državi članici uživaju jednako postupanje unutar područja primjene Ugovora.⁶⁴⁵

Zaključuje se da u sadržaju Ugovora o EZ-u ne postoji dio koji bi se tumačio tako da studenti državljani Unije, kada se presele u drugu državu članicu radi studiranja, gube prava koja su im zajamčena Ugovorom o EZ-u.⁶⁴⁶

Budući da je nesporno pravo boravka g. Bidara, Sud EU odgovara da pomoći u obliku subvencioniranih zajmova ili stipendija (za studente koji zakonito borave u državi članici domaćinu za pokrivanje njihovih troškova održavanja) spada u područje primjene čl. 12. Ugovora, odnosno zabrane diskriminacije.⁶⁴⁷

Nadalje, nacionalni sud želi znati i kriterije koje mora primijeniti za utvrđivanje temelja dodjele pomoći za pokrivanje troškova uzdržavanja studenata na objektivnim razmatranjima, neovisno o državljanstvu. Prvenstveno, treba ispitati razlikuje li nacionalno zakonodavstvo kao iz glavnog postupka studente koji traže takvu pomoć na temelju nacionalnosti.

Zahtjevi koje postavlja nacionalno zakonodavstvo (da je osoba nastanjena u UK, ispunjava uvjete boravka u Engleskoj i Walesu na prvi dan akademske godine i uvjete boravka u UK i na otocima tri godine koje prethode tom danu) mogu dovesti do stavljanja u nepovoljniji položaj državljanina drugih država članica jer će državljani UK svakako lakše zadovoljiti uvjet da budu nastanjeni u UK i da tamo borave prije studija.⁶⁴⁸ Takva se razlika u postupanju može

⁶⁴⁵ Presuda Suda Europske unije od 15. ožujka 2005., *The Queen, on the application of Dany Bidar v London Borough of Ealing and Secretary of State for Education and Skills*, broj: C-209/03, par. 42., 43.

⁶⁴⁶ Presuda Suda Europske unije od 15. ožujka 2005., *The Queen, on the application of Dany Bidar v London Borough of Ealing and Secretary of State for Education and Skills*, broj: C-209/03, par. 34.

⁶⁴⁷ Presuda Suda Europske unije od 15. ožujka 2005., *The Queen, on the application of Dany Bidar v London Borough of Ealing and Secretary of State for Education and Skills*, broj: C-209/03, par. 48.

⁶⁴⁸ Presuda Suda Europske unije od 15. ožujka 2005., *The Queen, on the application of Dany Bidar v London Borough of Ealing and Secretary of State for Education and Skills*, broj: C-209/03, par. 52., 53.

opravdati samo ako je utemeljena na objektivnim razmatranjima, neovisnim o državljanstvu osoba.⁶⁴⁹

Vlada UK smatra da je za opravdanje davanja subvencioniranih zajmova legitimno zahtijevati doprinos roditelja ili učenika preko oporezivanja te da je legitimno tražiti stvarnu vezu studenta i tržišta rada države članice domaćina. U tom smislu, zaključuje se da država članica ne može zahtijevati da studenti uspostave vezu s tržištem rada, no smatra se da je legitimno da država članica zahtijeva određeni stupanj integracije u društvo te države članice.⁶⁵⁰

Dodatni uvjet koji studentima osigurava pravo na pomoć samo ako su nastanjeni u državi članici domaćinu mogao bi odgovarati legitimnom cilju da je podnositelj zahtjeva pokazao određeni stupanj integracije u društvo te države članice. No, pravila iz glavnog postupka isključuju mogućnost da državljanin druge države članice dobije nastanjeni status studenta, a time se onemogućuje takvom državljaninu (neovisno o stupnju integracije u društvo) da zadovolji taj uvjet. Takvo postupanje se ne može smatrati opravdanim legitimnom cilju.⁶⁵¹

Slijedom navedenog, Sud EU zaključuje da čl. 12. Ugovora o EZ-u isključuje nacionalno zakonodavstvo koje studentima daje pravo na pomoć za studiranje samo ako su nastanjeni u državi članici domaćinu, dok isključuje državljanina druge države članice od stjecanja statusa nastanjene osobe čak i ako ta osoba ima zakonit boravak i uspostavljenu vezu s društvom te države članice.⁶⁵²

Tryfonidou primjećuje kako je Sud EU u ovom predmetu uveo novinu, a to je da se pomoć za pokrivanje studentskih troškova sada proširuje i na ekonomski neaktivne državljane drugih država članica, ako su se dovoljno integrirali u društvo, naglašavajući da svatko tko nije dovoljno integriran, bio državljanin te države ili pak druge države članice, ne bi trebao imati pravo na ovu pomoć. Ovu pojavu tumači kao rezultat preobrazbe Zajednice, iz sustava s

⁶⁴⁹ Presuda Suda Europske unije od 15. ožujka 2005., *The Queen, on the application of Dany Bidar v London Borough of Ealing and Secretary of State for Education and Skills*, broj: C-209/03, par. 54.

⁶⁵⁰ Presuda Suda Europske unije od 15. ožujka 2005., *The Queen, on the application of Dany Bidar v London Borough of Ealing and Secretary of State for Education and Skills*, broj: C-209/03, par. 57.

⁶⁵¹ Presuda Suda Europske unije od 15. ožujka 2005., *The Queen, on the application of Dany Bidar v London Borough of Ealing and Secretary of State for Education and Skills*, broj: C-209/03, par. 61.

⁶⁵² Presuda Suda Europske unije od 15. ožujka 2005., *The Queen, on the application of Dany Bidar v London Borough of Ealing and Secretary of State for Education and Skills*, broj: C-209/03, par. 63.

primarno ekonomskim ciljevima u nadnacionalnu zajednicu koja ima i neekonomske ciljeve.⁶⁵³

4.6.1.4. Nastavak obrazovanja u drugoj državi članici kao uvjet za stipendiju u *Morgan i Bucher*

U spojenim predmetima C-11/06 – *Morgan* i C-12/06 – *Bucher*⁶⁵⁴, Sud EU je odlučivao o uvjetima koje njemačko zakonodavstvo nameće studentima koji su podnijeli zahtjev za dodjelu stipendije za obrazovanje ili osposobljavanje, a koji se školuju u drugim državama članicama, odnosno isključuju li čl. 17. i 18. EZ-a takve uvjete.

U predmetu C-11/06 Njemačka državljanica gđa. Morgan, nakon završene srednje škole u Njemačkoj, zaposlila se na godinu dana u UK, a potom u UK započela i studij primijenjene genetike. 2004. godine je zatražila od Njemačke, odnosno Kolna, stipendiju za obrazovanje ili osposobljavanje za svoj studij u UK, pritom naglašavajući da se takva vrsta studija ne nudi u Njemačkoj. Njezin zahtjev je odbijen jer nije ispunjavala uvjete utvrđene njemačkim zakonom, konkretno, nije zadovoljila uvjet jer u drugoj državi članici nije nastavila studij koji je pohađala u Njemačkoj najmanje jednu godinu (ona je studij i započela u UK).

U predmetu C-12/06 Njemačka državljanica gđa. Bucher započela je studij ergoterapije u Nizozemskoj, vrlo blizu njemačke granice. Prvotno je živjela s roditeljima u Bonnu, a potom se preselila u Düren, odakle je i putovala na studij u Nizozemsku. Zahtjev za dodjelu stipendije za obrazovanje podnijela je Dürenu, no njezin zahtjev je odbijen s obrazloženjem da ista nije ispunjavala uvjete prema njemačkim zakonima, odnosno svoje prebivalište je prijavila u pograničnom području samo u svrhu stjecanja stručnog obrazovanja ili osposobljavanja.

U oba slučaja, Upravni sud je odlučio prekinuti postupke kako bi Sudu isključuju li čl. 17. i 18. EZ-a uvjet dvostruke obveze; pohađati tečaj obrazovanja najmanje jednu godinu u Njemačkoj i drugo, nastaviti samo to isto obrazovanje u nekoj drugoj državi članici.

⁶⁵³ Tryfonidou, Alina: Redefining the Notion of Belonging in a Citizens' Europe: The Queen (on the Application of Dany Bidar) v. London Borough of Ealing and Secretary of State for Education and Skills, *Irish Journal of European Law*, Vol. 12, No. 2., str. 217-232.

⁶⁵⁴ Presuda Suda Europske unije od 23. listopada 2007., spojeni predmeti *Rhiannon Morgan v Bezirksregierung Köln* i *Iris Bucher v Landrat des Kreises Düren*, broj: C-11/06 i C-12/06.

Iako njemačka vlada tvrdi da navedeni uvjet ne predstavlja ograničenje prava na slobodu kretanja i boravka iz čl. 18. EZ-a (a podredno, ako postoji, da je takvo ograničenje opravdano i razmjerno), Sud EU podsjeća da nacionalno zakonodavstvo koje državljane države članice stavlja u nepovoljniji položaj zato što su koristili svoju slobodu kretanja i boravka u drugoj državi predstavlja ograničenje iz čl. 18. EZ-a.⁶⁵⁵

Dakle, Sud EU zaključuje kako sloboda kretanja i boravka ne može biti u cijelosti učinkovita ako se državljane može odvratiti od njihove upotrebe, odnosno u slučaju da neka država predviđa dodjeljivanje stipendija (koje studenti mogu primati ako nastave studij u drugoj državi) mora utvrditi pravila za njihovu dodjelu tako da time ne stvara ograničenje prava na njihovo kretanje i boravak.⁶⁵⁶ Uvjeti koje predviđa Njemačka mogu odvratiti njemačke građane da napuste svoju matičnu državu kako bi nastavili studij u nekoj drugoj državi i time koristili svoju slobodu kretanja i boravka.⁶⁵⁷

Slijedom navedenog, Sud EU u konačnici odlučuje da čl. 17. i 18. Ugovora o EZ-u ipak isključuju uvjet prema kojemu, kako bi se stipendija dodijelila za studij u državi članici koja nije ona čiji su državljani studenti koji se prijavljuju za tu stipendiju, ti studiji moraju biti nastavak obrazovanja koje je u državi članici porijekla studenta trajalo najmanje godinu dana.

4.6.1.5. Ograničenje broja stranih studenata kod upisa na visoko učilište *Bressol*

U predmetu *Bressol i drugi*⁶⁵⁸, zahtjev za prethodnu odluku upućen je u postupku između g. Bressola i drugih, s jedne strane, te Vlade Francuske zajednice s druge strane, a u svezi s ocjenom ustavnosti dekreta Francuske zajednice od 2006. godine koji regulira broj studenata u programima u prve dvije godine preddiplomskih studija u visokom obrazovanju.

⁶⁵⁵ Presuda Suda Europske unije od 23. listopada 2007., spojeni predmeti *Rhiannon Morgan v Bezirksregierung Köln* i *Iris Bucher v Landrat des Kreises Düren*, broj: C-11/06 i C-12/06, par. 25.

⁶⁵⁶ Presuda Suda Europske unije od 23. listopada 2007., spojeni predmeti *Rhiannon Morgan v Bezirksregierung Köln* i *Iris Bucher v Landrat des Kreises Düren*, broj: C-11/06 i C-12/06, par. 26., 28.

⁶⁵⁷ Presuda Suda Europske unije od 23. listopada 2007., spojeni predmeti *Rhiannon Morgan v Bezirksregierung Köln* i *Iris Bucher v Landrat des Kreises Düren*, broj: C-11/06 i C-12/06, *Morgan*, par. 30.

⁶⁵⁸ Presuda Suda Europske unije od 13. travnja 2010., *Nicolas Bressol i dr. i Céline Chaverot i dr. protiv Gouvernement de la Communauté française*, broj: C-73/08.

Francuski sustav obrazovanja temelji se na slobodnom pristupu obrazovanju, a koji ne sadrži ograničenja upisa studenata. No, unazad nekoliko godina bilježi se znatan porast broja studenata iz država članica osim Kraljevine Belgije koji se upisuju na ustanove visokog obrazovanja (posebice devet medicinskih ili paramedicinskih tečajeva). Takvo povećanje nastalo je zbog priljeva francuskih studenata, a zbog čega je Francuska zajednica donijela dekret 2006. godine. Podnositelji su tražili poništenje te Uredbe, tvrdeći da dekret krši načelo zabrane diskriminacije jer različito postupa prema studentima rezidentima i nerezidentima (studenti rezidenti uživaju besplatan pristup kolegijima iz uredbe, a stranim studentima je taj pristup ograničen tako da ne smije premašiti prag od 30 %).

Ustavni sud je prekinuo postupak, pitajući Sud EU isključuje li pravo EU-a zakonodavstvo države članice koje ograničava broj studenata nerezidenata koji se mogu prvi put upisati na medicinske i paramedicinske tečajeve na visokoškolskim ustanovama (uzimajući u obzir da se ta država članica suočava s priljevom studenata iz susjedne države članice). Nadalje, Ustavni sud traži da Sud EU objasni učinak obveza država članica prema čl. 13. st. 2. toč. (c) Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima na situaciju iz glavnog postupka.⁶⁵⁹

⁶⁵⁹ Članak 13. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima:

1. Države stranke ovoga Pakta priznaju svakome pravo na odgoj i obrazovanje. One su suglasne u tome da se odgoj i obrazovanje mora usmjeriti u pravcu punog razvoja ljudske osobe i svijesti o ljudskom dostojanstvu, i da mora jačati poštivanje ljudskih prava i temeljnih sloboda. One su također suglasne u tome da obrazovanje mora omogućiti svim ljudima djelotvorno sudjelovanje u slobodnom društvu, promicati razumijevanje, snošljivost i prijateljstvo među svim narodima, rasnim, etničkim ili vjerskim grupama te podupirati djelatnosti Ujedinjenih naroda na održanju mira.

2. U cilju punog ostvarenja toga prava, države stranke ovoga Pakta priznaju: a) da osnovno obrazovanje mora biti obvezno i besplatno za sve; b) da se srednje obrazovanje u svojim različitim oblicima, uključujući tehničko i strukovno srednje obrazovanje, mora učiniti raspoloživim i dostupnim svima korištenjem svih odgovarajućih sredstava, napose postupnim uvođenjem besplatnog obrazovanja; c) da se više i visoko obrazovanje mora učiniti jednako dostupnim svima prema sposobnostima korištenjem svih odgovarajućih sredstava, napose postupnim uvođenjem besplatnog obrazovanja, 5d) da, koliko je god to moguće, treba poticati ili unaprjeđivati osnovno obrazovanje za osobe koje nemaju ili nisu završile osnovno obrazovanje u njegovu punom trajanju; e) da treba aktivno razvijati školsku mrežu na svim razinama, uvesti odgovarajući sustav stipendiranja i stalno poboljšavati materijalni položaj učitelja.

3. Države stranke ovoga Pakta se obvezuju da će poštivati slobodu roditelja i, gdje postoji takav slučaj, zakonskih skrbnika da mimo škola koje su osnovale državne vlasti, za svoju djecu izaberu druge škole koje udovoljavaju onim minimalnim obrazovnim standardima koje propisuje ili odobrava država, i da osiguraju vjerski i moralni odgoj za svoju djecu u skladu sa svojim osobnim uvjerenjima. 4. Ništa se u ovom članku ne smije tumačiti tako da ograničava slobodu pojedinaca i pravnih osoba u osnivanju i vođenju odgojnoobrazovnih ustanova, uz uvjet da se poštuju načela izložena u stavku 1. ovoga članka i da obrazovanje u tim ustanovama udovoljava minimalnim standardima kako ih propisuje država.

Naime, g. Bressol i drugi mogu se i smiju pozvati na odredbe čl. 18. i 21. UFEU-a, koje propisuju slobodno kretanje i boravak unutar područja države članice, te zabranu diskriminacije na temelju državljanstva.⁶⁶⁰

Treba reći da načelo zabrane diskriminacije zabranjuje ne samo izravnu, već i sve oblike neizravne diskriminacije, osim u slučaju da je ono opravdano i razmjerno cilju koji se želi postići.⁶⁶¹ U glavnom postupku, dekretom je propisano da je neograničen pristup medicinskim i paramedicinskim tečajevima dostupan samo studentima s boravištem u Belgiji (i ako ispunjavaju jedan od osam alternativnih uvjeta iz te uredbe), dok studenti koji ne zadovoljavaju te uvjete imaju ograničen pristup. Propisan je prag od 30 %, a nakon što se dosegne taj prag, slijedi ždrijeb kojim se biraju nerezidenti studenti s ciljem njihove registracije. Slijedom toga, evidentno je da nacionalno zakonodavstvo u ovom slučaju stvara razliku između studenata rezidenata i nerezidenata.

Takvo različito postupanje predstavlja neizravnu diskriminaciju, a njezino opravdanje tuženik nalazi u tome da je takvo postupanje neophodno kako bi se izbjegla pretjerana opterećenja financiranja visokog obrazovanja. Sud ipak zaključuje da strah od prekomjernog opterećenja financiranja visokog obrazovanja ne može opravdati nejednak tretman studenata rezidenata i nerezidenata.⁶⁶² Također, razmatralo se i opravdanje koje se odnosi na očuvanje javnog zdravlja, no Sud kaže da je na nacionalnom sudu da utvrdi (nakon procjene svih dokaza) da je to zakonodavstvo opravdano u svjetlu cilja zaštite javnog zdravlja.⁶⁶³

Dakle, Sud daje odgovor da čl. 18. i 21. UFEU-a isključuju nacionalno zakonodavstvo koje ograničava broj studenata koji nisu rezidenti Belgije (a koji se prvi put mogu upisati na medicinske i paramedicinske tečajeve na visokoškolskim ustanovama), osim ako nacionalni sud utvrdi da je to opravdano u svjetlu cilja zaštite javnog zdravlja.⁶⁶⁴

⁶⁶⁰ Presuda Suda Europske unije od 13. travnja 2010., *Nicolas Bressol i dr. i Céline Chaverot i dr. protiv Gouvernement de la Communauté française*, broj: C-73/08, par. 33.

⁶⁶¹ Presuda Suda Europske unije od 13. travnja 2010., *Nicolas Bressol i dr. i Céline Chaverot i dr. protiv Gouvernement de la Communauté française*, broj: C-73/08, par. 40.

⁶⁶² Presuda Suda Europske unije od 13. travnja 2010., *Nicolas Bressol i dr. i Céline Chaverot i dr. protiv Gouvernement de la Communauté française*, broj: C-73/08, par. 51.

⁶⁶³ Presuda Suda Europske unije od 13. travnja 2010., *Nicolas Bressol i dr. i Céline Chaverot i dr. protiv Gouvernement de la Communauté française*, broj: C-73/08, par. 82.

⁶⁶⁴ Presuda Suda Europske unije od 13. travnja 2010., *Nicolas Bressol i dr. i Céline Chaverot i dr. protiv Gouvernement de la Communauté française*, broj: C-73/08, par. 82.

Nadalje, Belgijska vlada navodi da je usvajanje dekreta bilo neophodno kako bi se poštivalo pravo na obrazovanje članova francuske zajednice jer takvo pravo proizlazi iz čl. 13. st. 2. toč. (c) Pakta, a ta odredba sadrži klauzulu koja daje obvezu toj zajednici da zadrži širok i demokratski pristup kvalitetnom visokom obrazovanju. U suštini, taj Pakt ima za cilj osigurati poštivanje načela nediskriminacije, isto kao i čl. 18. i 21. UFEU-a. Međutim, treba reći da se tom odredbom ne zahtijeva od države niti ju ovlašćuje da osigura širok pristup kvalitetnom visokom obrazovanju samo svojim državljanima.⁶⁶⁵

Stoga, Sud kaže da se nadležna tijela ne mogu pozivati na čl. 13. st. 2. toč. (c) Pakta, ako sud koji je uputio zahtjev smatra da dekret nije u skladu s čl. 18. i 21. UFEU-a.⁶⁶⁶

Garben definira kako je Sud EU bio zaglavljen između čekića i nakovnja, koristeći test razmjernost kao alat za balansiranje.⁶⁶⁷

4.6.1.6. O odvrćanju građana EU-a od odlaska u države članice po svom izboru kako bi tamo započeli ili nastavili studij u predmetima *Prinz and Seeberger te Thiele Meneses*

U spojenim predmetima *Prinz and Seeberger*⁶⁶⁸ Sud EU u oba predmeta tumači čl. 20. i 21. UFEU i razlučuje je li Njemačka u suprotnosti s navedenim odredbama budući da za dodjelu financijske pomoći za studiranje u inozemstvu uvjetuje zahtjevom u pogledu boravišta kao što je pravilo o razdoblju od tri godine (zahtjev za tri godine neprekidnog boravka u Njemačkoj neposredno prije početka studiranja u inozemstvu).

L. Prinz i P. Seeberger su kao njemački državljani podnijeli zahtjev za dodjelom stipendije za studij u inozemstvu, no isti su odbijeni jer nisu uspjeli dokazati ispunjenje pravila od tri godine neprekidnog boravka u Njemačkoj prije upisa studija u inozemstvu. Njemačka vlada opravdava pravilo od tri godine činjenicom da na taj način sprječava preveliko ekonomsko opterećenje, a time želi postići dodjelu stipendije onim studentima koji će se nakon studiranja vratiti u Njemačku.

⁶⁶⁵ Presuda Suda Europske unije od 13. travnja 2010., *Nicolas Bressol i dr. i Céline Chaverot i dr. protiv Gouvernement de la Communauté française*, broj: C-73/08, par. 87.

⁶⁶⁶ Presuda Suda Europske unije od 13. travnja 2010., *Nicolas Bressol i dr. i Céline Chaverot i dr. protiv Gouvernement de la Communauté française*, broj: C-73/08, par. 88.

⁶⁶⁷ Garben, Sacha: Case C-73/08, *Nicolas Bressol and Others, Céline Chaverot and Others v. Gouvernement de la Communauté française*, Judgment of the Court (Grand Chamber, *Common Market Law Review*, Vol. 47., No. 5., 2010., str. 1493–1510.

⁶⁶⁸ Presuda Suda Europske unije od 18. srpnja 2013., spojeni predmeti *Laurence Prinz v Region Hannover and Philipp Seeberger v Studentenwerk Heidelberg*, broj: C-523/11 i C-585/11

Po prethodnim pitanjima, Sud je u oba predmeta razmatrao čl. 20. i 21. UFEU-a. Međutim, u predmetu Seeberger, za razliku od suda u predmetu Prinz, sud države članice u svojem pitanju nije naglasio je li student državljanin države članice koja daje financijsku pomoć.⁶⁶⁹ No, iz ostatka upućenog pitanja je razumljivo da je ono usmjereno na položaj njemačkih državljana.

Nezavisna odvjetnica Eleanor Sharpston zauzima stajalište da država članica ne smije uvjetovati dodjelu pomoći time da traži dokazivanje pravila boravka od 3 godine jer na taj način ne postupa u skladu sa čl. 20. i 21. UFEU-a, a takvo pravilo ocjenjuje kao ograničavajuće.⁶⁷⁰ Tvrdi da, iako države članice same propisuju uvjete i nadležne su za dodjelu financijske pomoći, ostvarivanje takve nadležnosti ne smije biti u suprotnosti s pravom EU.⁶⁷¹ Pravilo boravka od 3 godine pravi razliku u položaju građana EU koji su već ostvarivali svoje pravo na slobodu kretanja.

Dakle, Seeberger je stavljen u nepovoljniji položaj samo iz razloga jer je zajedno s roditeljima, prije početka svog studiranja, ostvarivao pravo na slobodu kretanja. Prinz je u takvom položaju jer ga njemačka pravila ograničavaju da studira u Nizozemskoj jer financijsku pomoć može ostvariti samo za prvu godinu studija.

Sukladno navedenom, nezavisna odvjetnica tvrdi da pravilo o razdoblju od tri godine ipak predstavlja ograničenje, a takvo ograničenje može biti opravdano samo ako se temelji na objektivnim razlozima u općem interesu.⁶⁷² Njemačka vlada ističe dva cilja: prvi, da financijska pomoć ne smije stvarati preveliko opterećenje na cjelokupnu razinu financijske pomoći, što Sud EU smatra opravdanim, no nezavisna odvjetnica tvrdi suprotno. Drugi cilj koji njemačka vlada ističe odnosi se na studente za koje je „najvjerojatnije da će se nakon završetka studija vratiti u Njemačku i ondje doprinijeti društvu“, što nezavisna odvjetnica također smatra neopravdanim.

⁶⁶⁹ Mišljenje nezavisne odvjetnice Eleanor Sharpston od 21. veljače 2013. u predmetu Suda Suda Europske unije, *Laurence Prinz v Region Hannover and Philipp Seeberger v Studentenwerk Heidelberg*, broj: C-523/11 i C-585/11, par. 28.

⁶⁷⁰ Mišljenje nezavisne odvjetnice Eleanor Sharpston od 21. veljače 2013. u predmetu Suda Suda Europske unije, *Laurence Prinz v Region Hannover and Philipp Seeberger v Studentenwerk Heidelberg*, broj: C-523/11 i C-585/11, par. 124.

⁶⁷¹ Mišljenje nezavisne odvjetnice Eleanor Sharpston od 21. veljače 2013. u predmetu Suda Suda Europske unije, *Laurence Prinz v Region Hannover and Philipp Seeberger v Studentenwerk Heidelberg*, broj: C-523/11 i C-585/11, par. 45.

⁶⁷² Mišljenje nezavisne odvjetnice Eleanor Sharpston od 21. veljače 2013. u predmetu Suda Suda Europske unije, *Laurence Prinz v Region Hannover and Philipp Seeberger v Studentenwerk Heidelberg*, broj: C-523/11 i C-585/11, par. 51.

Sud EU prvenstveno naglašava da nacionalno zakonodavstvo koje stvara nepovoljniji položaj državljanima koji su se slobodno kretali i boravili u stranoj državi, ograničava slobode zajamčene čl. 21. UFEU-a.⁶⁷³ Također, zaključuje da dodjela financijske pomoći studentima općenito ne smije ograničavati pravo na slobodno kretanja i boravak u drugoj državi članici.⁶⁷⁴ Sud utvrđuje i da uvjet trogodišnjeg neprekidnog boravka, kakav propisuje i Njemačka, predstavlja ograničenje prava na slobodno kretanje i boravak te da je takav kriterij općenit i isključiv, odnosno da se ne može smatrati proporcionalnim.⁶⁷⁵

Slijedom navedenog, Sud je zaključio da nije u skladu sa čl. 20. i 21. UFEU-a činjenica da Njemačka propisuje dodjeljivanje financijske pomoći studentima za studije u stranim državama dulje od godine dana i isto uvjetuje stalnim prebivalištem minimalno tri godine prije upisa studija.⁶⁷⁶

Analizirajući ovaj predmet, Scheppele pojednostavljuje kako Sud EU utvrđuje suprotnim pravu EU da države članice zahtijevaju razdoblje boravka na svome teritoriju kao preduvjet za stipendiju, kao jedini kriterij, previđajući da bi jednako suprotno pravu EU-a bilo inzistiranje države u kojoj student studira da nakon stjecanja diplome student mora određen broj godina raditi u toj državi, jer bi to također bilo u suprotnosti sa čl. 20. i 21. UFEU-a.⁶⁷⁷

Van der Mei je s pravom predvidjela da će Sud EU biti suočen s pitanjem suglasnosti pravila o prenosivosti studentskih stipendija i odredaba UFEU-a o državljanstvu i slobodi kretanja.⁶⁷⁸

Sud EU u predmetu *Thiele Meneses*⁶⁷⁹ također razjašnjava pravednost uvjetovanja dodjele financijske pomoći za studij u stranoj državi i njegovu sukladnost sa čl. 20. i 21. UFEU-a.

⁶⁷³ Presuda Suda Europske unije od 18. srpnja 2013., spojeni predmeti *Laurence Prinz v Region Hannover and Philipp Seeberger v Studentenwerk Heidelberg*, broj: C-523/11 i C-585/11, par. 27.

⁶⁷⁴ Presuda Suda Europske unije od 18. srpnja 2013., spojeni predmeti *Laurence Prinz v Region Hannover and Philipp Seeberger v Studentenwerk Heidelberg*, broj: C-523/11 i C-585/11, par. 30.

⁶⁷⁵ Presuda Suda Europske unije od 18. srpnja 2013., spojeni predmeti *Laurence Prinz v Region Hannover and Philipp Seeberger v Studentenwerk Heidelberg*, broj: C-523/11 i C-585/11, par. 40.

⁶⁷⁶ Presuda Suda Europske unije od 18. srpnja 2013., spojeni predmeti *Laurence Prinz v Region Hannover and Philipp Seeberger v Studentenwerk Heidelberg*, broj: C-523/11 i C-585/11, par. 41.

⁶⁷⁷ Scheppele, Kim Lane: *The Treaties without a Guardian: The European Commission and the Rule of Law*, *Columbia journal of european law*, Vol. 29, No. 2., 2023., str. 93-183.

⁶⁷⁸ van der Mei, Anne Pieter: *Overview of Recent Cases before the European Court of Human Rights and the European Court of Justice (April – June 2012)*, *European Journal of Social Security*, Vol. 14., No. 3., 2012., str. 199-211.

⁶⁷⁹ Presuda Suda Europske unije od 24. listopada 2013., *Andreas Ingemar Thiele Meneses v Region Hannover*, broj: C-220/12

Spor se odnosi na Thiele Meneses (dalje: tužitelj) njemačkog državljanina s prebivalištem u Istanbulu koji je pokrenuo postupak protiv Hannoverske regije zbog odbijanja potonjeg da mu dodjeli financijsku pomoć za studij u Nizozemskoj. Naime, tužitelj se školovao u raznim školama na raznim mjestima, odradio stručnu praksu u Južnoj Americi, u ljetnom semestru 2010. godine upisao studij prava u Njemačkoj, a iste godine odustao i upisao studij prava u Nizozemskoj, gdje je zasnovao još jedno prebivalište. Sukladno činjenici studija u Nizozemskoj, tužitelj je tražio pri Region Hannover financijsku pomoć na navedenom studiju, no njegov zahtjev je odbijen zbog njemačkih propisa koji njemačkim državljanima daju financijsku pomoć za studij, a koji borave u inozemstvu, samo u iznimnim slučajevima, a koji prema odluci o odbijanju, u tužiteljevom slučaju ne postoje. Tužitelj je nastavio ostvarivati svoja prava podnošenjem tužbe pred sudom SR Njemačke ističući povredu prava na slobodno kretanje. S druge strane, njemački sud tvrdi da ograničavanjem dodjele financijske pomoći za obrazovanje u inozemstvu samo na njemačke državljanine koji borave u Njemačkoj nepovoljnije tretiraju neki državljani EU koji prije početka studija imaju prebivalište u državi članici različitoj od SR Njemačke.

Stoga, uzimajući u obzir da takve odredbe nacionalnog pravnog propisa imaju očite nedostatke budući da odvrćaju građane EU s prebivalištem u inozemstvu od odlaska u države članice u kojima žele studirati ili nastaviti studij, sud SR Njemačke odlučio je prekinuti postupak i Sudu EU postaviti prethodno pitanje radi dodatnog pojašnjenja usklađenosti nacionalnog pravnog propisa s odredbama UFEU-a. Dakle, pitanje se odnosi na usklađenost njemačkih pravnih propisa koji ograničavaju dodjelu financijske pomoći samo određenim studentima s odredbama UFEU-a o slobodi kretanja i boravka.

Sud EU objašnjava da se postavljanje uvjeta kao u glavnom postupku protivi odredbama čl. 20. i 21. UFEU-a. Dakle, nacionalno zakonodavstvo koje dodjelu financijske pomoći za studij u stranoj državi (koji traje duže od godinu dana) uvjetuje time da osoba ima prebivalište na državnom području i da, ako je osoba „domaći državljanin koji nema prebivalište na državnom području, predviđa dodjelu financijske pomoći za obrazovanje u inozemstvu samo u državi članici u kojoj se nalazi prebivalište podnositelja zahtjeva ili u njoj susjednoj državi članici te isključivo ako to opravdavaju posebne okolnosti“.⁶⁸⁰

⁶⁸⁰ Presuda Suda Europske unije od 24. listopada 2013., *Andreas Ingemar Thiele Meneses v Region Hannover*, broj: C-220/12, par. 51.

Verschueren primjećuje da je paragrafom 19. Sud EU ponovio da državljanstvo Unije daje građaninu svake države članice „primarno i individualno pravo na slobodno kretanje i boravak unutar područja država članica“, a svako ograničenje prava primjenom pravila o proporcionalnosti treba restriktivno tumačiti.⁶⁸¹

Thym navodi da su analiza pojedinačnih slučajeva i sustavno argumentiranje dvije strane istog novčića jer procjena pojedinačnih situacija u funkciji je šireg cilja, u smislu da stipendije ne smiju biti nerazuman teret za pojedinu državu. Kod toga podsjeća da države članice trebaju zadržati aktivnu ulogu kod formiranja stavova jer „suci“ (misli se na suce Suda EU) ne bi trebali biti jedini čuvari nacionalnih sustava solidarnosti.“⁶⁸²

4.6.1.7. O uvjetima za povećanje broja nositelja diplome o visokoškolskom obrazovanju u stanovništvu koje ima boravište u toj državi u predmetu *Bragança Linares Verruga i drugi*

U predmetu *Bragança Linares Verruga i drugi*⁶⁸³ Sud EU pobliže je determinirao osnovanost uvjeta za dodjeljivanje novčane pomoći studentima za visokoškolsko obrazovanje propisanih luksemburškim zakonom i, u svjetlu takvih okolnosti, ukazao na činjenicu neizravne diskriminacije na temelju državljanstva u predmetnom slučaju, a koja kao takva može biti dopuštena samo u situaciji objektivne opravdanosti.

Činjenično stanje predmetnog slučaja zasniva se na studentu Sveučilišta u Belgiji koji boravi u Francuskoj sa svojim roditeljima. Njegova majka zaposlena je u Luksemburgu već duži niz godina sa samo jednim kraćim prekidom, dok je otac također zaposlen u istoj državi članici gdje radi u vlastitom poduzeću kao samozaposlena osoba. Smatrajući da kao student Sveučilišta u Belgiji uživa takvo pravo, isti je podnio zahtjev za dodjeljivanje državne novčane pomoći za visokoškolsko obrazovanje, no ministar visokoškolskog obrazovanja i istraživanja (dalje: ministar) odlukom je odbio usvojiti zahtjev zbog neispunjavanja uvjeta propisanih nacionalnim zakonom, odnosno luksemburškim pravom. Naime, nacionalni

⁶⁸¹ Verschueren, Herwig: Free movement of EU citizens: including for the poor?, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 22., No. 1., 2015., str. 10-34.

⁶⁸² Thym, Daniel: The elusive limits of solidarity: Residence rights of and social benefits for economically inactive Union citizens, *Common Market Law Review*, Vol. 52., No. 1., 2015., str. 18-50.

⁶⁸³ Presuda Suda Europske unije od 14. prosinca 2016., *Maria do Céu Bragança Linares Verruga and Others v Ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche*, broj: C-238/15.

luksemburški zakon⁶⁸⁴ uvjetuje dodjeljivanje državne novčane pomoći studentima koji su primljeni na visokoškolski studij ako ispunjavaju određene kriterije, a u ovom slučaju da „student koji nema boravište u Velikom Vojvodstvu Luksemburg, može biti korisnik novčane pomoći za visokoškolsko obrazovanje pod uvjetom da je dijete radnika ili samozaposlene osobe koja ima luksemburško državljanstvo ili je državljanin Europske unije ili druge države članice Sporazuma o europskom gospodarskom prostoru ili Švicarske konfederacije, a koji je zaposlen ili koji obavlja svoju djelatnost u Luksemburgu u neprekinutom razdoblju od najmanje pet godina od dana kada je student podnio zahtjev za novčanu pomoć...“.

S obzirom na to da je ministar odbio i uloženu žalbu na donesenu odluku, isti je bio primoran sa svojim roditeljima podnijeti tužbu Upravnom sudu u Luksemburgu, a radi preinake ili poništenja sporne odluke o odbijanju. Sadržaj podnesene tužbe zasnivao se na činjenici da, kako to tvrde tužitelji, državna novčana pomoć za visokoškolsko obrazovanje predstavlja obiteljsku naknadu sukladno Uredbi o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti⁶⁸⁵ na koju svaki radnik ima pravo, a podredno su smatrali da takva pomoć predstavlja socijalnu povlasticu.

Prvenstveno, Upravni sud nije uvažio argumentaciju tužitelja o činjenici da državna novčana pomoć predstavlja obiteljsku naknadu u smislu Uredbe br. 883/2004, već navodi da se ta uredba odnosi na naknade povezane s obveznim doprinosima radnika i samozaposlenih osoba te da je u njezinu području primjene samo naknada koja pokriva neki socijalni rizik. Nadalje, isti navodi da je studentu odbijeno dodjeljivanje državne novčane pomoći zato što je njegova majka prekinula obavljanje aktivnosti u Luksemburgu na dva i pol mjeseca, unatoč činjenici da je takvu aktivnost obavljala u ukupnom trajanju od gotovo osam godina te da do takvog odbijanja ne bi došlo, u istim uvjetima, u slučaju radnika s boravištem u navedenoj državi članici.

S obzirom na dvojbe o pretjeranoj naravi propisanih uvjeta, Upravni sud odlučio je prekinuti postupak i Sudu EU-a uputiti prethodno pitanje o tumačenju kriterija dodjele novčane pomoći za visokoškolsko obrazovanje.

⁶⁸⁴ Zakon od 22. lipnja 2000. godine o državnoj pomoći za visokoškolsko obrazovanje

⁶⁸⁵ Corrigendum to Regulation (EC) No 883/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the coordination of social security systems, *Službeni list Europske unije*, broj: L 200/1, 7. lipnja 2004.

Sud EU zauzima stajalište da se luksemburško pravo, zajedno s uvjetima za dodjeljivanje državne novčane pomoći, protivi odredbama Uredbe o slobodi kretanja radnika u Uniji⁶⁸⁶, s obzirom na to da nacionalni luksemburški zakon propisuje uvjet dodjeljivanja državne pomoći za visokoškolsko obrazovanje onim studentima koji nemaju boravište u dotičnoj državi članici s time da je barem jedan od njegovih roditelja radio u toj državi članici u minimalnom i neprekinutom razdoblju od pet godina u trenutku podnošenja zahtjeva, ali takav uvjet ne propisuje kada je riječ o studentima koji imaju boravište na području te države, s ciljem poticanja povećanja udjela osoba s boravištem u toj državi članici koje su nositelji diplome o visokoškolskom obrazovanju.⁶⁸⁷ Dakle, Sud EU je u predmetnom postupku utvrdio postojanje neizravne diskriminacije na temelju državljanstva budući da su propisani nejednaki uvjeti između osoba s boravištem u Luksemburgu i osoba koje nemaju boravište u dotičnoj državi članici. Kako je i na samom početku spomenuto, neizravna diskriminacija može biti dopuštena samo ako je objektivno opravdana; dok u predmetnom slučaju Sud zaključuje kako propisani uvjet boravišta predstavlja ograničenje koje premašuje ono što je nužno za postizanje legitimnog cilja, konkretno povećanje broja nositelja diplome o visokoškolskom obrazovanju u stanovništvu koje ima boravište u toj državi.⁶⁸⁸

Analizirajući predmet, Gideon podsjeća da nije dozvoljeno nametanje zahtjeva teritorijalnosti, osim ako bi se radilo nerazumno opterećenju, ili ukoliko ne postoji „stvarna veza“ sa matičnom državom.⁶⁸⁹

4.6.1.8. O pristupu visokom obrazovanju studenata koje roditelji/očuh ne mogu uzdržavati *Depesme i Kerrou*

U predmetu *Depesme and Kerrou*⁶⁹⁰ govorimo o slobodi kretanja radnika u EU, u konkretnom slučaju u okviru triju sporova između N. Depesme, S. Kerroua, A. Kauffmana i M. Leforta s jedne strane, i Ministra visokog obrazovanja i istraživanja u Luksemburgu (dalje: ministar), s

⁶⁸⁶ Uredba (EU) br. 492/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o slobodi kretanja radnika u Uniji, *Službeni list Europske unije*, broj: L 141/1, 5. travnja 2011.

⁶⁸⁷ Presuda Suda Europske unije od 14. prosinca 2016., *Maria do Céu Bragança Linares Verruga and Others v Ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche*, broj: C-238/15, par. 70.

⁶⁸⁸ Presuda Suda Europske unije od 14. prosinca 2016., *Maria do Céu Bragança Linares Verruga and Others v Ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche*, broj: C-238/15, par. 34.

⁶⁸⁹ Gideon, loc. cit. Vidi bilješku 40

⁶⁹⁰ Presuda Suda Europske unije od 15. prosinca 2016., *Noémie Depesme and Others v Ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche*, broj: C-401/15

druge strane, u vezi s odbijanjem potonjeg da N. Depesme, A. Kauffmanu i M. Lefortu dodijeli državnu financijsku pomoć za pohađanja visokih studija.

Glavni postupci odnose se na uvjete za dodjeljivanje financijske pomoći koju propisuje luksemburški zakon za akademsku godinu 2013./2014. u odnosu na nerezidentne studente u Luksemburgu za pohađanje visokih studija, a takva financijska pomoć se dodjeljuje studentima koji nisu rezidenti Luksemburga pod uvjetom da su; djeca radnika ili samozaposlenog luksemburškog državljanina ili građanina Unije; je taj radnik bio zaposlen ili obavljao svoju djelatnost u Luksemburgu neprekinuto najmanje pet godina onda kada je podnio zahtjev.

Nesporna je činjenica da su N. Depesme i A. Kauffman francuski državljani i rezidenti Francuske te M. Lefort belgijski državljanin i rezident Belgije te da su isti od luksemburških vlasti zatražili financijsku pomoć za pohađanje visokih studija u Francuskoj i Belgiji, za akademsku godinu 2013./2014, a što je ministar odbio iz razloga „neispunjavanja uvjeta“ koje propisuje luksemburški zakon.

Studenti su podnijeli svoje zahtjeve navodeći samo status svojih očuha kao radnika u Luksemburgu, a što je za ministra bilo nedovoljno jer ih nije smatrao „djecom“ pograničnih radnika. Svoja prava ostvarivali su putem tužbe koju su podnijeli Upravnom sudu u Luksemburgu kako bi poništili odluke ministra o odbijanju njihovih zahtjeva. Sud je tužbe proglasio dopuštenima, ali neosnovanima, na što su studenti uložili žalbe.

S obzirom na to da su studenti tvrdili kako moraju imati pravo na financijsku pomoć, luksemburška vlada je tvrdila da studenti nisu djeca svojih očuha u pravnom smislu tog pojma, Upravni sud odlučio je prekinuti postupak i Sudu EU uputiti sljedeće prethodno pitanje;

„Treba li radi ispunjavanja zahtjeva nediskriminacije, s obzirom na odredbe članka 7. stavka 2. [Uredbe br. 492/2011] i [zajedno s] člankom 7. stavkom 2. UFEU-a, [predmet C-403/15: ,s obzirom na pozadinu članka 33. stavka 1. [Povelje Europske unije o temeljnim pravima], [zajedno], ako je to prikladno, s njezinim člankom 7.,’] prilikom uzimanja u obzir stvarnog stupnja povezanosti nerezidentnog studenta koji traži financijsku pomoć za visoke studije s društvom i tržištem rada u Luksemburgu, koji je država članica u kojoj je pogranični radnik bio zaposlen ili je obavljao svoju djelatnost u uvjetima iz članka 2.a [izmijenjenog Zakona od 22. lipnja 2000.] kao izravna posljedica presude Suda od 20. lipnja 2013. [Giersch i dr., C-20/12, EU:C:2013:411],

– pretpostavku za navedenog studenta da je ‚dijete‘ navedenog pograničnog radnika kvalificirati kao da je on njegov ‚potomak u izravnoj liniji i prvom stupnju za kojeg je pravno utvrđeno srodnništvo s roditeljem‘, stavljajući naglasak na srodnništvo uspostavljeno između studenta i pograničnog radnika, za koje se pretpostavlja da je temelj predviđene povezanosti, ili

– naglasak valja staviti na činjenicu da se pogranični radnik ‚nastavlja skrbiti o uzdržavanju studenta‘ a da nije nužno da ga pravno srodnništvo povezuje sa studentom, osobito utvrđivanjem dostatne povezanosti životne zajednice koja je takve naravi da pograničnog radnika povezuje s jednim od roditelja studenta u odnosu na kojeg je srodnništvo pravno utvrđeno?

Treba li u ovom drugom slučaju neobavezan doprinos pograničnog radnika, kada on nije isključiv nego usporedan s doprinosom jednog ili obaju roditelja koji su sa studentom povezani pravnim srodništvom i stoga ga u načelu pravno obvezni uzdržavati, ispunjavati određene kriterije dosljednosti? ⁶⁹¹

Prvenstveno je u ovom predmetu potrebno istaknuti kako čl. 45. UFEU-a pretpostavlja nepostojanje, odnosno ukidanje diskriminacije na temelju državljanstva u odnosu na slobodno kretanje radnika (u svezi zapošljavanja, radom i sl.). ⁶⁹²

Prema čl. 7. st. 2. Uredbe, radnik u državi članici uživa iste socijalne i porezne povlastice na području drugih država članica, kao i radnici koji su državljani tih država članica. Prema ustaljenoj praksi, Sud zaključuje kako pomoć za uzdržavanje i obrazovanje u okviru studiranja za visoko obrazovanje za stjecanje stručne kvalifikacije jest socijalna povlastica u smislu navedenog članka Uredbe. ⁶⁹³ Sud je također presudio da financijska pomoć za studij koju država članica dodjeljuje djeci radnika za radnika migranta predstavlja socijalnu povlasticu u smislu čl. 7. st. 2. Uredbe jer se potonji nastavlja skrbiti o uzdržavanju djeteta. ⁶⁹⁴ Nadalje, članovi obitelji radnika migranta neizravno imaju pravo na isto postupanje zajamčeno tom radniku čl. 7. st. 2. Uredbe; budući da dodjela financijske pomoći za studij djetetu radnika migranta za radnika migranta predstavlja socijalnu povlasticu, to dijete može

⁶⁹¹ Presuda Suda Europske unije od 15. prosinca 2016., *Noémie Depesme and Others v Ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche*, broj: C-401/15, par. 32.

⁶⁹² Presuda Suda Europske unije od 15. prosinca 2016., *Noémie Depesme and Others v Ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche*, broj: C-401/15, par. 34.

⁶⁹³ Presuda Suda Europske unije od 15. prosinca 2016., *Noémie Depesme and Others v Ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche*, broj: C-401/15, par. 36., 38.

⁶⁹⁴ Presuda Suda Europske unije od 15. prosinca 2016., *Noémie Depesme and Others v Ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche*, broj: C-401/15, par. 57.

sukladno toj odredbi dobiti pomoć, ako bi se prema nacionalnom pravu ona dodjeljivala izravno studentu.⁶⁹⁵

Naime, studenti koji su podnijeli tužbe nisu rezidenti Luksemburga te isti smatraju da zbog svojih obiteljskih veza s pograničnim radnikom imaju pravo na financijsku pomoć jer, bez obzira što on nije njihov otac, isti je postao majčin suprug nakon razvoda njihovih roditelja (ili za slučaj smrti).

Treba proučiti spadaju li djeca bračnih drugova ili partnera u ovom slučaju pod pojam „dijete radnika migranta“. Člankom 10. st. 1. toč. (a) Uredbe, koji je stavljen izvan snage Direktivom 2004/38 bilo je propisano da pravo nastanjenja u drugoj državi članici, zajedno s radnikom državljaninom neke druge države članice, imaju i bračni drugovi tih radnika te potomci mlađi od 21 godine ili uzdržavanici, neovisno o njihovom državljanstvu. Sud je tu odredbu tumačio tako da „*pravo nastaniti se s navedenim radnikom uživaju kako potomci tog radnika tako i potomci njegova bračnog druga. Naime, uskim tumačenjem navedene odredbe na način da samo zajednička djeca radnika migranta i njegova bračnog druga mogu uživati to pravo zanemario bi se cilj integracije članova obitelji radnika migranata koji se želi postići Uredbom br. 1612/68*“.⁶⁹⁶

Dakle, Sud je u konačnici zaključio da 45. UFEU-a i članak 7. stavak 2. Uredbe o slobodi kretanja radnika u Uniji znači da dijete pograničnog radnika (koje može neizravno koristiti socijalne povlastice, primjerice financijsku pomoć) nije isključivo dijete koje je s radnikom u srodstvu, već navedeni članci uključuju i djecu bračnog druga ili partnera, u slučaju da se on o tom djetetu skrbi.⁶⁹⁷

Razvidno je da u ovoj fazi sudska praksa šire tumači pojam integracije i na pogranične radnike. Također uviđamo da nije jednostavno dokazati odnos roditelj-dijete, te da je Sud EU išao za tim da se utvrdi doprinos uzdržavanju studenta, jer je smisao stipendije financijski pomoći studentu čiji roditelj, a ustvari obveznik uzdržavanja ne može uzdržavati tog studenta.

⁶⁹⁵ Presuda Suda Europske unije od 15. prosinca 2016., *Noémie Depesme and Others v Ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche*, broj: C-401/15, par. 40.

⁶⁹⁶ Presuda Suda Europske unije od 15. prosinca 2016., *Noémie Depesme and Others v Ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche*, broj: C-401/15, par. 44.

⁶⁹⁷ Presuda Suda Europske unije od 15. prosinca 2016., *Noémie Depesme and Others v Ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche*, broj: C-401/15, par. 64.

4.6.1.9. O financijskoj pomoći studentima članovima obitelji radnika migranata u predmetu *MCM (Aides financières pour études à l'étranger)*

Predmet *MCM (Aides financières pour études à l'étranger)*⁶⁹⁸ u okviru spora između osobe MCM i Nacionalnog odbora za pomoć studentima (dalje: CSN) iz Švedske, tumači odredbe Unije o slobodi kretanja radnika i zabrani diskriminacije. Spor se odnosi na pravo osobe MCM da joj Švedska dodijeli financijsku pomoć za studiranje u Španjolskoj, budući da je isti švedski državljanin koji od rođenja boravi u Španjolskoj. Takav zahtjev za dodjelom financijske pomoći (uz navode da je otac osobe MCM također švedski državljanin koji živi i radi u Švedskoj od studenog 2011., bio aktivan kao radnik migrant u Španjolskoj tijekom otprilike 20 godina), CSN je odbio s obzirom na to da podnositelj „ne ispunjava uvjet boravišta u Švedskoj, a koji se predviđa švedskim nacionalnim zakonom“. Povrh toga, CSN smatra da nisu ispunjeni ni ostali uvjeti za dodjelom takve pomoći, imajući u vidu da podnositelj ne može dobiti traženu pomoć na temelju toga što je član obitelji radnika migranta, s obzirom na to da otac sada obavlja djelatnost u Švedskoj, državi članici podrijetla, i da tako nije integriran u švedsko društvo (koje predstavlja alternativni uvjet), a to bi onda izuzelo uvjeta boravišta.

Protiv takve odluke, osoba MCM podnijela je tužbu Žalbenom odboru za financijsku pomoć za studij u Švedskoj. Sud koji je uputio zahtjev smatra da je sukladno nacionalnom zakonu pravo na takvu pomoć, koje ne ovisi ni o prihodima roditelja podnositelja kao ni drugih socijalnim okolnostima, uvjetovano time da je student boravio u Švedskoj neprekidno najmanje dvije godine tijekom posljednjih pet godina; ako se uvjet boravišta ne može ispuniti, pomoć se može dodijeliti ako postoje posebne okolnosti u smislu odredaba i općih uputa CSN-a. Sud koji je uputio zahtjev također dodaje da uvjet boravišta nije propisan za radnike migrante ili članove njihovih obitelji, osim u slučaju kada je podnositelj zahtjeva dijete radnika migranta, u tom slučaju CSN zahtjeva povezanost sa švedskim društvom. U konačnici, ističe se da se uvjet boravišta ne odnosi ni na osobe, čak i švedske državljanke, koje ne borave u Švedskoj i koje se prijavljuju za financijsku pomoć za studij u drugoj državi članici; u tom slučaju CSN dodjelu takve pomoći uvjetuje povezanošću sa švedskim društvom.

⁶⁹⁸ Presuda Suda Europske unije od 22. studenog 2022., *MCM (Aides financières pour études à l'étranger)*, broj: C-638/20

Žalbeni odbor podnosi Sudu EU prethodno pitanje u svezi s pojašnjenjem gore navedenih uvjeta. U suštini, sud koji je uputio zahtjev zanima treba li čl. 7. Uredbe i čl. 45. UFEU-a promatrati tako da im se protivi švedski propis koji pravo djeteta (čiji je roditelj osoba koja je napustila državu članicu domaćina u kojoj je radila kako bi živjela u prvoj državi članici čiji je državljanin) na financijsku pomoć za obrazovanje u državi članici domaćinu, uvjetuje time da dijete, u ovom slučaju osoba MCM, mora imati poveznicu s državom članicom podrijetla, u slučaju da dijete od rođenja boravi u državi članici domaćinu i država članica podrijetla propisuje uvjet postojanja poveznice za druge državljane koji ne ispunjavaju uvjet boravišta i koji se prijavljuju za takvu financijsku pomoć kako bi studirali u drugoj državi članici.

Zaključuje se kako se čl. 7. Uredbe ipak ne može upotrijebiti na situaciju u glavnom postupku, no svakako slučaj treba sagledati i kroz odredbu čl. 45. UFEU-a kojim se zabranjuje svaka diskriminacija na osnovi državljanstva među radnicima između država članica, a i svaka druga mjera koja eventualno može predstavljati prepreku slobodnom kretanju radnika. Takva odredba olakšava obavljanje profesionalnih djelatnosti na području Unije i opire se mjerama koje bi mogle dovesti do nepovoljnijeg položaja državljana ako neku djelatnost žele obavljati na području neke druge države članice.⁶⁹⁹

Sukladno odredbi čl. 45. UFEU-a, državljani država članica mogu otići iz matične države članice na područje druge države članice kako bi tamo boravili i obavljali djelatnost, a što bi u konačnici značilo da se takvoj odredbi protivi svaki nacionalni propis ili mjera koja može predstavljati prepreku ili učiniti manje privlačnim ostvarivanje temeljne slobode.⁷⁰⁰

U konkretnom slučaju, dotični radnik se, nakon napuštanja države članice porijekla kako bi radio i boravio u drugoj državi članici, vratio u svoju državu članicu podrijetla da tamo živi i radi. Njegovo dijete nikada nije boravilo u potonjoj državi članici, no od rođenja živi u državi članici domaćinu. Sukladno propisu države članice podrijetla, njegovo dijete može u toj državi ostvarivati financijsku pomoć za studiranje u državi članici domaćinu, samo u slučaju da je povezano s državom članicom podrijetla. Valja zaključiti da, ako će radnik koristiti slobodu kretanja, financijska pomoć za visokoškolsko obrazovanje u inozemstvu će ovisiti i o odabirima djeteta i drugim potencijalnim događajima (primjerice, hoće li radnik doista imati dijete, hoće li to dijete možda nastaviti živjeti u državi članici domaćinu čak i ako se njegov roditelj vrati u državu članicu podrijetla, hoće li dijete uopće studirati i slične okolnosti).

⁶⁹⁹ Presuda Suda Europske unije od 22. studenog 2022., *MCM (Aides financières pour études à l'étranger)*, broj: C-638/20, par. 29.

⁷⁰⁰ Presuda Suda Europske unije od 22. studenog 2022., *MCM (Aides financières pour études à l'étranger)*, broj: C-638/20, par. 31.

Dakle, dodjela financijske pomoći neće ovisiti samo o odabiru radnika, već i o navedenim odabirima djeteta. Takva situacija se temelji na velikom broju različitih okolnosti koje su neizvjesne i ista se ne može smatrati zaprekom slobodnom kretanju radnika, a koje je zajamčeno čl. 45. UFEU-a.⁷⁰¹

Slijedom svih navedenih činjenica, Sud EU donosi odluku kojom čl. 45. UFEU-a i čl. 7. st. 2. Uredbe tumači tako im se ne protivi propis iz glavnog postupka koji dodjelu financijske pomoći djetetu uvjetuje postojanjem poveznice djeteta s državom članicom podrijetla (radi se o djetetu čiji roditelj je napustio državu članicu domaćina kako bi živio u državi članici čiji je državljanin), u slučaju kada dijete od rođenja boravi u državi članici domaćinu i da država članica podrijetla propisuje uvjet postojanja povezanosti za druge državljane koji ne ispunjavaju uvjet boravišta i koji se prijavljuju za financijsku pomoć za studiranje u drugoj državi članici.⁷⁰²

Za razliku od do sada analiziranih predmeta, uočava se da je Sud EU sada primijenio čl. 45. UFEU-a, radi procijene o odbijanju dodjeljivanja studentskih stipendija od strane države porijekla njihovih roditelja.

Houweling i Vos naglašavaju kako je i ova odluka Suda EU-a stavila u fokus „dovoljnu vezu integracije s društvom“ u svrhu odupiranja pojavi „kupovine veze za stipendije za studiranje“.⁷⁰³

4.7. *Case study* o prelijevanju nadležnosti u predmetima koji se tiču visokog obrazovanja i zaštite tržišnih sloboda

Ideja zajedničkog tržišta Europske unije pokrenuta je Ugovorom iz Rima, s ciljem uklanjanja trgovinskih prepreka među državama članicama, u cilju gospodarskog napretka.⁷⁰⁴

⁷⁰¹ Presuda Suda Europske unije od 22. studenog 2022., *MCM (Aides financières pour études à l'étranger)*, broj: C-638/20, par. 34., 35.

⁷⁰² Presuda Suda Europske unije od 22. studenog 2022., *MCM (Aides financières pour études à l'étranger)*, broj: C-638/20, par. 37.

⁷⁰³ Lhernould, Jean Philippe: Free movement and social insurance, *European Employment Law Cases*, Vol. 2., 2022., str. 6–8.

⁷⁰⁴ Ugovore iz Rima potpisalo je u Rimu 25. ožujka 1957. šest država osnivačica te su stupili na snagu 1. siječnja 1958. Ugovorom o osnivanju Europske ekonomske zajednice, koji se naziva i Ugovor o EEZ-u, osnovana je *Europska ekonomska zajednica (EEZ)*. Ugovorom o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju, koji se naziva i Ugovor o Euratomu, osnovana je *Europska zajednica za atomsku energiju (Euratom)*.

Uspostava unutarnjeg tržišta jedna je od ideja vodilja Europske unije. Sloboda pružanja usluga u europskom pravu uspostavljena je UFEU-om, a onda i detaljno razrađena praksom Suda EU-a i sekundarnim zakonodavstvom Europske unije.⁷⁰⁵ Kako ističe Jurić, odredbe UFEU-a o slobodi pružanja u državama članicama imaju neposredni horizontalni učinak.⁷⁰⁶

Odredbom čl. 51. UFEU-a uređeno je da se sloboda pružanja usluga ne primjenjuje na one poslove koji su povezani s izvršavanjem javnih ovlasti. Prema praksi Suda EU-a sveučilišna nastavna aktivnost nije povezana s izvršavanjem javnih (službenih) ovlasti.⁷⁰⁷

UFEU je u čl. 57. definirao da je „usluga“ djelatnost koja se uobičajeno obavlja uz naknadu, uz navođenje primjerice djelatnosti na koje se definicija odnosi (djelatnost industrije, trgovačke djelatnosti, obrtničke djelatnosti, djelatnosti slobodnih zanimanja). Dakle, nužno je da usluga ima komercijalno obilježje, pri čemu nije odlučno radi li se o neprofitnim pružateljima usluga.

Sukladno Direktivi o uslugama na unutarnjem tržištu iz 2006. godine, nužno je za svaki pojedinačni slučaj utvrditi mogu li se određene djelatnosti, napose one financirane javnim novcem ili djelatnosti koje pružaju tijela s javnim ovlastima, smatrati uslugama.⁷⁰⁸ Ovdje se pak izrijeком u čl. 2. navodi da se Direktiva ne odnosi, između ostalog, na *neekonomske usluge od općeg interesa*. Ove usluge izuzete su dakle od pravila koja uređuju unutarnje tržište. Europski parlament naglasio je da je kod odlučivanja ima li se usluga smatrati ekonomskom ili neekonomskom uslugom od općeg interesa, bitna svrha te aktivnosti, postotak financiranja od strane javnog sektora, motiviranost profitom za razliku od motiviranosti pokrivanja troškova, jamstva socijalnih prava i sl., uz opasku da obrazovanje treba izuzeti od primjene pravila o tržišnoj utakmici.⁷⁰⁹

⁷⁰⁵ UFEU u čl. 56.-62. priječi ograničenje slobode pružanja usluga između država članica, kada postoji prekogranični element, tj., kada pružatelj usluge nema poslovni nastan u državi pružanja usluge, ili kada primatelj usluge putuje radi korištenja usluge u drugu državu članicu, u kojoj nema poslovni nastan.

⁷⁰⁶ Jurić, Dionis i Jakšić Jelena: Sloboda pružanja usluga u pravu Europske unije i njezino ostvarenje u Republici Hrvatskoj“, *Hrvatska pravna revija*, Vol. 16., br. 10., 2016., str. 9-16.

⁷⁰⁷ Presuda Suda Europske unije, od 18. prosinca 2007., *Hans-Dieter Jundt and Hedwig Jundt v Finanzamt Offenburg*, broj: C-281/06., par. 38.

⁷⁰⁸ Direktiva 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu, *Službeni list Europske unije*, broj L 376/36.

⁷⁰⁹ European Parliament Resolution of 13 January 2004 on the Green Paper on services of general interest.

Načelno, a o čemu je već bilo govora, za neekonomske usluge od općeg interesa ne plaća se naknada kao protučinidba, slijedom čega ih, kako ističe Rodin, nije potrebno opravdavati u slučaju da ograničavaju neku od tržišnih sloboda.⁷¹⁰

Iznimke od primjene slobode pružanja usluga predviđene su u čl. 52. i 62. UFEU-a. Naime, nacionalna zakonodavstva mogu za strane državljane predvidjeti poseban tretman, opravdavajući ga zaštitom javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja. U predmetu *Van Binsbergen* Sud EU je precizirao kriterije opravdanosti ograničenja slobode pružanja usluga, ističući da ograničenje mora biti uvedeno radi postizanja legitimnog interesa, ograničenje se mora primjenjivati bez diskriminacije, te mora biti proporcionalno i nužno za ostvarivanje postavljenog cilja.⁷¹¹

Cilj ovog dijela poglavlja je istražiti ograničenja koja pravila tržišnog natjecanja mogu imati na područje visokog obrazovanja, što je uvelike neistraženo područje.

4.7.1. Ukratko o pravilima tržišnog natjecanja

Cilj pravila o tržišnom natjecanju i državnim potporama je izbjeći tajne dogovore između poduzetnika kojima bi se remetili zakoni tržišta, kao i izbjegavanje monopola poduzetnika u vladajućem položaju. Također, odnosi se na izbjegavanje uplitanja države koje bi remetilo slobodno tržište. Sve navedeno odnosi se na subjekte koji imaju status poduzeća, koji status je, kao što je već rečemo, u nedostatku definicije iz zakonodavstva, definirao Sud EU kao „svaki subjekt koji se bavi gospodarskom djelatnošću, bez obzira na pravni status subjekta i način na koji se financira“.⁷¹² Kao što je razvidno iz definicije, ostvarivanje dobiti nije nužan preduvjet da bi organizacija imala status poduzeća. Također, niti pravni oblik nije bitan za ovu definiciju.

Gospodarskom se aktivnošću prema praksi Suda EU-a podrazumijeva „nuđenje roba ili usluga na tržištu“.⁷¹³

⁷¹⁰ Rodin, loc. cit. Vidi bilješku 163

⁷¹¹ Presuda Suda Europske unije, od 3. prosinca 1974., *Johannes Henricus Maria van Binsbergen protiv Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid*, broj: C-33/74.

⁷¹² Presuda Suda Europske unije, od 23. travnja 1991., *Klaus Höfner and Fritz Elser v Macrotron GmbH*, broj: C-41/90, par. 21.

⁷¹³ Presuda Suda Europske unije od 16. lipnja 1987., *Commission of the European Communities v Italian Republic*, broj: C-118/85, par. 7.

Iz svega do sada iznijetog, jasno je da precizno definiranje pojedine djelatnosti kao gospodarske ima smisla tumačiti samo od slučaja do slučaja, gdje konačnu definiciju daje Sud EU-a.

Wehlander upozorava da Sud EU razlikuje situacije kada pojedina djelatnost *može biti* gospodarska i kada djelatnost *jeste* gospodarska, pa je samim time usluga prema pravnoj stečevini EU-a.⁷¹⁴

Vidjet ćemo iz sudske prakse da pojedina djelatnost ne mora biti gospodarska u pojedinoj državi članici, a da je svejedno obvezna primjena pravila tržišnog natjecanja.

Goldner Lang i Lang podsjećaju da je ograničenje slobode kretanja, čija pravila su proširena praksom Suda EU-a, također suprotno pravilima unutarnjeg tržišta. Ovi autori ukazuju da državna intervencija dolazi u obzir u slučaju tržišnog neuspjeha, kada neregulirano tržište ne dozvoljava optimalan rezultat. Preporučuju da države članice argument tržišnog neuspjeha češće koriste kada žele opravdati nacionalna ograničenja, tvrdeći da države članice, u slučaju kada brane mjere ograničenja kojima sprječavaju neuspjeh na tržištu, trebaju imati „više manevarskog prostora“. Ovo iz razloga jer opravdanja čisto ekonomske prirode prema važećoj sudskoj praksi, ne opravdavaju ograničenje temeljnih sloboda. Autori problematiziraju ovakav stav Suda EU-a, budući da su stava da je zbog ispreplitanja teško razlučiti ekonomske od neekonomskih interesa, slijedom čega su javni interesi ujedno i ekonomski.⁷¹⁵

Kada su u pitanju državne potpore, važno je osvrnuti se na presudu Suda EU-a u slučaju *Altmark*, u kojem predmetu je pojašnjeno kako se i pod koji uvjetima državne potpore isplaćene poduzećima kao naknada za vršenje javnih usluga smatraju dozvoljenim i zakonitim.

⁷¹⁵ Goldner Lang, Iris, Lang Maroje: Free Movement, Market Failure and the Protection of Culture, *European Union Economic Law and Culture: Towards a European Culturally Corrected Market Economy, Forthcoming*, Urednici: Psychogiopoulou, Evangelia i Schoenmaekers, Sarah, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2023.

U predmetu *Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg*⁷¹⁶, Sud EU pojašnjava obveze država članica u pogledu sustava javnog prijevoza željeznicom, cestom i unutarnjim plovnim putevima. Glavno pitanje odnosi se na činjenicu može li se obavljanje javnih usluga (koje ne ovise nužno o javnim subvencijama i ne mogu se obavljati profitabilno na osnovi poslovne zarade) u nacionalnom pravu smatrati komercijalnim ili se ima gledati kao rad u javnom interesu.

Prvenstveno, Sud EU dolazi do zaključka da potpora, da bi bila uvjet za primjenu čl. 92. st. 1. Ugovora, mora utjecati na trgovinu među državama članicama, a ne ovisiti o lokalnom ili regionalnom karakteru prijevoza. No, javne subvencije koje pružaju usluge prijevoza (gradskog, prigradskog ili regionalnog) ne potpadaju pod navedenu odredbu onda kada se takve subvencije smatraju naknadom za pružene usluge. U svrhu primjene tog kriterija; prvo, poduzeće primatelj mora uistinu i ispunjavati propisane obveze javnih usluga; drugo, parametri za računanje naknade moraju biti prethodno utvrđeni objektivno i transparentno; treće, naknada ne smije prelaziti ono što je potrebno za pokrivanje svih ili dijela troškova; četvrto, ako se u postupku javne nabave ne izabere poduzeće, naknada se utvrđuje analizom troškova koje ima tipično, dobro vođeno poduzeće.⁷¹⁷

Sljedeće, nacionalni sud zanima primjenjuje li se čl. 77. Ugovora na javne subvencije kojima se nadoknađuju dodatni troškovi nastali u izvršavanju obveza javnih usluga bez uzimanja u obzir Uredbe br. 1191/69.⁷¹⁸

Čl. 77. Ugovora propisuje da su pomoći kojima se zadovoljavaju potrebe za organizaciju prijevoza ili ako se smatraju naknadom za javne usluge sukladne s Ugovorom.⁷¹⁹

⁷¹⁶ Presuda Suda Europske unije od 24. lipnja 2003., *Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, and Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht*, broj: C-280/00.

⁷¹⁷ Presuda Suda Europske unije od 24. lipnja 2003., *Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, and Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht*, broj: C-280/00, par. 95.

⁷¹⁸ Uredba Vijeća (EEZ) br. 1191/69 od 26. lipnja 1969. o djelovanju država članica u vezi s obvezama koje su svojstvene javnim uslugama u željezničkom i cestovnom prometu i prometu unutarnjim vodnim putovima, *Službeni list Europske unije*, broj: L 156, 28. lipnja 1969.

⁷¹⁹ Presuda Suda Europske unije od 24. lipnja 2003., *Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, and Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht*, broj: C-280/00, par. 101.

Naime, treba naglasiti da bi, u slučaju da nema propisa koji bi se primjenjivao na glavni postupak, bilo potrebno ispitati jesu li spomenute subvencije dio, odnosno pripadaju li pod odredbe Ugovora o državnim potporama.

Sud EU u konačnici na drugo postavljeno pitanje gleda tumačenja čl. 77. Ugovora zaključuje da se isti ne može primijeniti na javne subvencije kojima se nadoknađuju dodatni troškovi nastali u izvršavanju obveza javnih usluga bez uzimanja u obzir uredbe br. 1191/69.⁷²⁰

Dvojbene su situacije kada visoko učilište pruža usluge ekonomske prirode, a država na bilo koji način sufinancira to učilište. U ovakvim situacijama trebalo bi provesti test iz *Altmark-a*, tj. u situaciji kada država (su)financira pružanje obrazovanih usluga za javnost instituciji koja se bavi gospodarskom djelatnošću, država bi morala provesti postupak javne nabave.

Kada država financira cjeloživotno obrazovanje izdavanjem vaučera, izbor je na korisniku usluge između više ponuđača, koji su najčešće opet prošli postupak javne nabave.

Dvojbene su situacije kada visoko učilište pruža usluge ekonomske prirode, a država na bilo koji način sufinancira to učilište. U ovakvim situacijama trebalo bi provesti test iz *Altmark-a*, tj. u situaciji kada država (su)financira pružanje obrazovanih usluga za javnost instituciji koja se bavi gospodarskom djelatnošću, država bi morala provesti postupak javne nabave.

Kada država financira cjeloživotno obrazovanje izdavanjem vaučera, izbor je na korisniku usluge između više ponuđača, koji su najčešće opet prošli postupak javne nabave.

U svjetlu brzih i naglih promjena na tržištu rada, naročito unazad desetak godina, nastaje potreba za dodatnim obrazovanjem (uz ono formalno). Dodatno cjeloživotno obrazovanje u RH pojavljuje se upravo putem vaučera, a kojega mogu koristiti odrasle zaposlene i nezaposlene osobe.⁷²¹

⁷²⁰ Presuda Suda Europske unije od 24. lipnja 2003., *Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, and Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht*, broj: C-280/00, par. 109.

⁷²¹ Vaučer kao financijski instrument dodjeljuje sredstva za obrazovanje, a korisnicima se ostavlja mogućnost izbora pružatelja programa, kao i izbora samog programa. Sustav obrazovanja putem vaučera doprinosi stjecanju kvalifikacija i vještina koje su tražene na tržištima rada, a samim time omogućuje lakše zapošljavanje. Sufinanciranje obrazovanja u RH putem vaučera daje Hrvatski zavod za zapošljavanje koji nudi više od 1000 programa iz različitih područja, a uz koje korisnici, bez ikakve dodatne naknade, stječu nova znanja i vještine koje im služe za lakši i brži pristup tržištu rada, <https://vauceri.hzz.hr/vauceri-besplatno-stjecanje-vjestina/>.

Vaučer kao financijski instrument dodjeljuje sredstva za obrazovanje, a korisnicima se ostavlja mogućnost izbora pružatelja programa, kao i izbora samog programa. Sustav obrazovanja putem vaučera doprinosi stjecanju kvalifikacija i vještina koje su tražene na tržištima rada, a samim time omogućuje lakše zapošljavanje. Sufinanciranje obrazovanja u RH putem vaučera daje Hrvatski zavod za zapošljavanje koji nudi više od 1000 programa iz različitih područja, a uz koje korisnici, bez ikakve dodatne naknade, stječu nova znanja i vještine koje im služe za lakši i brži pristup tržištu rada.

4.7.1. Visoka učilišta pod prizmom pravila tržišnog natjecanja

Wehlander nas podsjeća kako je Sud EU najprije utvrdio da javne usluge mogu potpadati pod definiciju gospodarskih usluga, slijedom čega je reguliranje istih na nivou država članica podložno primjeni pravila o tržišnom natjecanju.⁷²²

Visoka učilišta dugo vremena nisu imala obilježje poduzeća, njihova zadaća bila je u ime države i na njen teret obrazovati stanovništvo u javnom interesu.

Ekonomski imperativi novijeg doba stavljeni pred visoko obrazovanje su, po mišljenju Sina, Tavaresa i Amarala, dokinuli tradicionalne poglede na obrazovanje.⁷²³

Shvaćanje visokog obrazovanja kao oblika strukovnog osposobljavanja bilo je polazišna točka za formiranje obrazovanog tržišta.

Garben je podsjetio da je visoko obrazovanje, iako tek u komplementarnoj nadležnosti EU-a, snažno povezano sa sekundarnim zakonodavstvom Unije, kroz odredbe o državljanstvu i unutarnjem tržištu. Stoga ima vrlo važnu poziciju u jedinstvenom tržištu EU-a.⁷²⁴

⁷²² Wehlander, Caroline: "Economic Activity": Criteria and Relevance in the Fields of EU Internal Market Law, Competition Law and Procurement Law, *Services of General Economic Interest as a Constitutional Concept of EU Law*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2016., str. 35–65.

⁷²³ Sin, et. al.: Accepting employability as a purpose of higher education? Academics' perceptions and practices, *Studies in Higher Education*, Vol. 44., No. 3., 2017., str. 920–931.

Tavares i Sin vide europska sveučilišta kao poticatelje gospodarskog rasta, mapirajući sve veći broj nastavnog osoblja u ulozi poduzetnika. Također navode kako se i samo studiranje sve češće s pravom tretira kao proizvodnja ljudskog kapitala.⁷²⁵

Ovi autori nadalje drže da je do europeizacije visokog obrazovanja došlo podredno, kao posljedica nastojanja institucija EU-a za što većom integracijom same Unije. Također je regulacija drugih područja djelovanja dovela do nadležnosti institucija EU-a nad visokim obrazovanjem.⁷²⁶

Lynch ide korak dalje i tvrdi da tržišna orijentacija vodi do usklađivanja same strukture visokog obrazovanja.⁷²⁷

Cino Pagliarello i inicijativu osnivanja europskih sveučilišta vidi kao priliku za integraciju tržišta u području visokog obrazovanja.⁷²⁸

Iz ranijeg poglavlja te definiranja visokog obrazovanja kroz prizmu usluga sukladno pravnoj stečevini EU-a jasno je da na isto više nije moguće gledati kao na isključivo neekonomske usluge. U uvjetima kada se na visoka učilišta može, prema gore navedenim definicijama proizašlim iz pravne stečevine EU-a, gledati kao na poduzeća, trebat će voditi računa i o pravilima tržišnog natjecanja, uz izuzeća iz čl. 106. st. 2. UFEU-a. Gideon još 2012. upozorava kako su europska sveučilišta pozvana da krenu prema tržišnim načelima, napominjući kako je sudska praksa i praksa Komisije pokazala da visoko obrazovanje nije nužno neekonomskog karaktera, budući da su sveučilišta, uslijed sve veće komodifikacije, sve češće pod utjecajem pravila o tržišnom natjecanju.⁷²⁹

⁷²⁴ Garben, Sacha: European Higher Education in the context of Brexit, *European Papers*, Vol. 3., No. 3., 2018., str. 1293-1317.

⁷²⁵ Tavares, Orlanda, Sin, Cristina: The Visible Hand of the Market in European Higher Education Policies, *European Higher Education and the Internal Market Tensions Between European Policy and National Sovereignty*, urednici: Sin, Cristina, Tavares, Orlanda, Cardoso, Sónia i Rosa, Maria J., Palgrave Macmillan, Cham, 2018. str. 363-377.

⁷²⁶ Ibidem.

⁷²⁷ Lynch, Kathleen: Neo-liberalism and Marketisation: The Implications for Higher Education, *European Educational Research Journal*, Vol. 5, No. 1, 2006., str. 1-17.

⁷²⁸ Cino Pagliarello, Marina: Higher education in the single market between (trans)national integration and supranationalisation: exploring the european universities initiative, *Journal of European Integration*, Vol. 44., No. 1., 2022., str. 149-164.

⁷²⁹ Gideon, loc. cit. Vidi bilješku 130

Jasno je da će sve navedene okolnosti morati biti razmatrane za svaki pojedini slučaj.

Gideon je također ukazao kako su države članice sve sklonije unositi tržišne elemente na sveučilišta, u vidu naknada, primijenjenih istraživanja za privatni sektor, iskorištavanje prava intelektualnog vlasništva, osnivanje spin-off tvrtki i sl.⁷³⁰

Sve više javnih sveučilišta ima i privatne izvore prihoda, dok privatna sveučilišta primaju novac iz državne blagajne, čime granice između privatnog i javnog postaju sve zamagljenije. Posljedično, ako sveučilišta djeluju na tržištu, nudeći svoje usluge uz naknadu, možemo govoriti o gospodarskoj djelatnosti.

Ključno je odgovoriti na pitanja kada obrazovanje možemo podvesti pod gospodarsku uslugu, potom definirati tržište te proizvod.

Visoko obrazovanje kao usluga definirano je i obrazloženo u III. poglavlju.

Kako pravila tržišnog natjecanja priječe sporazume koji imaju za cilj ograničiti tržišno natjecanje, zluporabu vladajućeg položaja i statusne promjene kojima se smanjuje konkurencija. Detaljna analiza pravila tržišnog natjecanja bio bi preambiciozan pothvat koji prelazi okvire ovog rada, stoga će biti prikazani samo osnovni instituti radi lakšeg razumijevanja odnosa pravila unutarnjeg tržišta i visokog obrazovanja.

Važno je definirati mjerodavno tržište, a kada je obrazovanje u pitanju, ovo može biti problematično.

Amato i Farmann ukazuju na mišljenje OFT- Ured za pošteno trgovanje u UK, koji je još 2006. zaključio kršenje pravila tržišnog natjecanja od strane 50 privatnih škola u Engleskoj, razmjenom povjerljivih informacija vezanih za visine školarine. Pri tomu je ovaj ured zaključio kako privatne i javne škole nisu na istom mjerodavnom tržištu.⁷³¹

⁷³⁰ Gideon, Andrea: Market elements in universities: Potential conflict with EU competition law?, *Europe of Knowledge*, 2014., dostupno na: <https://era.ideasononeurope.eu/2014/02/17/market-elements-in-universities-potential-conflict-with-eu-competition-law/>, pristupljeno 25. travnja 2024.

⁷³¹ Amato, loc. cit. Vidi bilješku 354

U svrhu pridržavanja pravila tržišnog natjecanja, a kada se visoka učilišta bave i gospodarskom i negospodarskom djelatnošću, nužno je voditi dvojno knjigovodstvo, tj. odvojiti račune za različite vrste djelatnosti.

Kada god se visoka učilišta bave gospodarskom aktivnošću, u smislu da svoje usluge, dakle visoko obrazovanje i istraživanje nude na tržištu, nužno je poštovati pravila tržišnog natjecanja. Također, pravila javne nabave mogu biti primjenjiva na visoka učilišta.⁷³²

Gideon također predviđa sve češću primjenjivost pravila tržišnog natjecanja na djelatnosti visokih učilišta u EU-u, objašnjavajući da nije za pretpostaviti da bi pojedini dijelovi visokog učilišta (katedre, instituti) bili definirani kao poduzeća odvojeno od samog visokog učilišta, ali da poduzećem mogu biti definirani pojedinci, predavači na visokim učilištima, ako pružaju usluge uz posebne naknade i sl.

Naime, kada javna tijela, što sveučilišta jesu, kupuju usluge, moraju se pridržavati odredaba Direktive 2014/24/EU o javnoj nabavi. Također je državama članicama zabranjeno neselektivnim odabirima financijski potpomagati poduzetnike, budući da je ovo način na koji se potencijalno remeti tržišna utakmica. Vezano za izuzeće iz čl. 106. st. 2. UFEU-a ovaj autor je stava da države članice ne mogu sve djelatnosti visokog učilišta proglasiti neekonomskim uslugama od posebnog interesa, nego bi se ovaj status opet procjenjivao za svaki pojedinačni slučaj, imajući u vidu proporcionalnost.

Čl. 101. st. 1. UFEU-a zabranjuje tajne dogovore između poduzetnika, a Gideon najavljuje da bi visoka učilišta došla u sukob s ovom odredbom u slučaju dogovora oko visine školarine ili određivanja cijena za ugovore o istraživanju, navodeći kao primjer nizozemsku instituciju zaduženu za tržišno natjecanje koja je istraživala tajni dogovor između dva sveučilišta u Amsterdamu oko usklađivanja cijena ili situaciju kada je Njemački savezni sud utvrdio da se o namještanju cijena u predmetu glazbene škole koja je ugovorila niske cijene s profesorima kako bi veći broj učenika sudjelovao u glazbenom obrazovanju.⁷³³

⁷³² Gideon, Andrea, Sanchez-Graells, Albert: When are Universities Bound by EU Public Procurement Rules as Buyers and Providers? - English Universities as a Case Study, *SSRN Electronic Journal*, 2015., str. 1–58.

⁷³³ Gideon, loc. cit. Vidi bilješku 40

O tomu kada sveučilišta jesu tijela javnog prava, a što ovisi o načinu njihovog financiranja, Sud EU tumačio je u svojoj odluci Sveučilišta u Cambridgeu.⁷³⁴ Prema ovoj odluci, ako je sveučilište financirano s više od 50 % sredstava iz javnog proračuna, smatrat će se da ima status javnopravnog tijela. Izuzeća su navedena u čl. 106. st. 2. UFEU-a.⁷³⁵

Goldner Lang i Lang stoga podsjećaju da, iako EU ima ograničenu nadležnost na polju kulture, obrazovanja, zdravstva i sl., putem Suda EU-a intervenira i na ova područja, pozivajući se između ostalog na pravila tržišnog natjecanja i državnih potpora, čime se ovlasti država članica ograničavaju interesima EU-a o slobodnom kretanju.⁷³⁶

U tom pogledu, nema sumnje da pravila EU-a o državnim potporama sama po sebi ne sprječavaju države članice da podupiru istraživanje ili tehnološki razvoj na način koji smatraju najprikladnijim. S druge strane, međutim, kada daju prednosti subjektima u području istraživanja ili tehnološkog razvoja, države članice obvezne su u potpunosti poštovati pravila EU-a o državnim potporama. Drugim riječima, ne mogu dodijeliti takve prednosti tamo gdje bi one bile nekompatibilne s unutarnjim tržištem. To pak podrazumijeva da države članice trebaju pažljivo provjeriti obavlja li korisnik dane prednosti gospodarske djelatnosti te jesu li te gospodarske djelatnosti pomoćne neekonomskim djelatnostima ili ne.⁷³⁷

4.7.2. O kvalifikaciji potpore u slučaju kada negospodarski subjekt (crkva) pruža i gospodarske usluge u *Scuola Elementare Maria Montessori / Komisija*

Ovim predmetom otvoren je put konkurentima u državnim potporama da preispituju odluku Komisije jesu li režimi državnih potpora u skladu s pravilima unutarnjeg tržišta.

U predmetu T-220/13 - *Scuola Elementare Maria Montessori / Komisija*⁷³⁸ talijanska škola se, smatrajući da donesene talijanske izmjene u pogledu njihovog poreznog režima na nekretnine (dalje: ICI) čine državnu potporu koja kao takva nije usklađena sa zajedničkim tržištem,

⁷³⁴ Presuda Suda Europske unije od 3. listopada 2000., *The Queen v H.M. Treasury, ex parte The University of Cambridge*, broj: C-380/98

⁷³⁵ Čl. 106. st. 2. UFEU-a: „*Poduzeća kojima je povjereno obavljanje usluga od općega gospodarskog interesa ili koja su po svojoj naravi monopoli koji ostvaruju prihod, podliježu pravilima sadržanima u Ugovorima, a osobito pravilima o tržišnom natjecanju, i to u mjeri u kojoj primjena takvih pravila ne sprečava, de iure ili de facto, obavljanje posebnih zadaća koje su im povjerene. Na razvoj trgovine ne smije se utjecati u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno interesima Unije.*“

⁷³⁶ Goldner Lang, loc. cit. Vidi bilješku 714

⁷³⁷ Malīř, loc. cit. Vidi bilješku 401

⁷³⁸ Presuda Općeg suda od 15. rujna 2016., *Scuola Elementare Maria Montessori / Komisija*, broj: T-220/13

obratila Komisiji radi provjere predmetne usklađenosti. Naknadnom provjerom, Komisija je obavijestila podnositelja da je talijansko zakonodavstvo usklađeno s pravilima EU-a, no tužitelj, nezadovoljan takvom odlukom, pokreće postupak za poništenje predmetne odluke Komisije. Nedugo zatim, talijanska tijela su imala namjeru donijeti novi propis koji će se odnositi na općinski porez na nekretnine te da će tim propisom izuzeće od ICI-ja zamijeniti novim izuzećem koji će biti dio novog režima za jedinstveni općinski porez (dalje: IMU). Donošenjem takvog propisa, talijanska tijela imala su u vidu ograničiti izuzeće od IMU-a na određene aktivnosti nekomercijalnih subjekata i to pod „nekomercijalnim uvjetima“. Osim toga, novi propis dopuštao bi razmjerno plaćanje IMU-a, u slučaju da se ista nekretnina upotrebljava za komercijalne i nekomercijalne svrhe.

2012. godine Komisija je donijela odluku o državnim potporama koja se odnosila na režim izuzeća od općinskog poreza na nekretnine kojeg koriste nekomercijalni subjekti u posebne svrhe, a čiji isključivi primatelj je bila Talijanska Republika. Svojom odlukom Komisija je zauzela stajalište da izuzeće koje se dodjeljuje nekomercijalnim subjektima koji u nekretninama obavljaju specifične aktivnosti u okviru režima ICI-ja, čini državnu potporu neusklađenu s unutarnjim tržištem, smatrajući da ju Italija na taj način nezakonito provodi, pritom kršeći čl. 108. st. 3. UFEU-a.⁷³⁹

Tužitelj je zahtijevao poništenje odluke Komisije kojom je ista utvrdila da je talijanskim vlastima bilo nemoguće povratiti potporu za koju se smatra da je nezakonita, te da ni čl. 149. st. 4. TUIR-a (jedinstveni tekst poreza na dohodak) koji daje poreznu prednost crkvenim zajednicama i amaterskim športskim klubovima, a niti izuzeće novog režima IMU-a ne predstavljaju državnu potporu.⁷⁴⁰

U odnosu na dio da je Komisija prekršila čl. 149. st. 4. TUIR-a, Sud je zauzeo stajalište da crkvene zajednice ne možemo smatrati trajnim nekomercijalnim subjektima i da je slijedom

⁷³⁹ Smatrajući da je to nemoguće, Komisija u odluci nije naredila Talijanskoj Republici da povрати nezakonitu potporu. Osim toga, Komisija je utvrdila da ni talijanski propisi s izuzećem predviđenim IMU ne predstavljaju državnu potporu u smislu čl. 107. st. 1. UFEU-a.

⁷⁴⁰ Komisija je smatrala da je tužba nedopuštena obzirom da se pobijana odluka ne tiče podnositelja zahtjeva (i da se pobijana odluka ne može smatrati regulatornim aktom koji ne uključuje provedbene mjere), no tužitelj tvrdi da se pobijana odluka tiče njega i to osobno, uz to navodeći da se od njega u konkretnom slučaju ne bi ni zahtijevalo da to i dokaže budući da se ta odluka treba klasificirati kao regulatorni akt koji ne uključuje provedbene mjere. Opći Sud zaključio je da se pobijana odluka ipak odnosi izravno na podnositelja zahtjeva, a da je pobijani akt opće primjene (a ne zakonodavni akt budući da nije donesena u okviru zakonodavnog postupka) i da isti predstavlja regulatorni akt u smislu čl. 263. st. 4. UFEU-a. Opći sud smatra da je Komisija točno utvrdila apsolutnu nemogućnost povrata potpore i tužbu u prvom dijelu odbacuje.

toga Komisija pravilno zaključila da mjera iz čl. 149. st. 4. TUIR-a ne daje selektivnu prednost crkvenim subjektima i samim time ne predstavlja državnu potporu.⁷⁴¹

Nadalje, tužitelj je tvrdio da je Komisija povrijedila i odredbe čl. 107. st. 1. UFEU-a i da izuzeće IMU-a ne može predstavljati državnu potporu, smatrajući da propisi IMU-a ograničavaju korist od izuzeća za nekretnine subjekata koji gospodarske djelatnosti obavljaju pod „nekomercijalnim uvjetima“, a da to ne znači da se takvi subjekti ne mogu smatrati poduzetnicima u pogledu prava tržišnog natjecanja. Sud je u ovom dijelu također odbio tužbeni zahtjev tužitelja, pritom naglašavajući da pojam poduzeća obuhvaća subjekte koji obavljaju gospodarsku djelatnost, neovisno o tome na koji način se financiraju i koji je njihov pravni status. Budući da tužitelj nije uspio dokazati da bi propisi IMU-a dopuštali primjenu izuzeća na gospodarske djelatnosti, Sud je njegov zahtjev i u ovome dijelu odbio kao neosnovan.⁷⁴²

Valerie i Sebatién su stava da je upravo ovo bio predmet na kojemu je Sud EU-a trebao konkretnije protumačiti pojam „osobne zabrinutosti“ prema drugom dijelu članka 263. stavka 4. UFEU-a, a sve kako bi postojao koherentniji pristup institutu *locus standi* kada su državne potpore u pitanju.⁷⁴³

4.7.2. Negospodarski subjekt može se baviti i gospodarskom aktivnošću u *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*

U predmetu *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*⁷⁴⁴, glavni postupak odnosi se na spor između crvene zajednice iz pokrajine Betania i općine Getafe iz Šanjolske, prvenstveno zbog odbijenice općine Getafe da crkvenoj zajednici izvrši povrat iznosa koji je ista platila na porez na građevine, instalacije i građevinske radove (dalje: ICIO)⁷⁴⁵

⁷⁴¹ Presuda Općeg suda od 15. rujna 2016., *Scuola Elementare Maria Montessori / Komisija*, broj: T-220/13, par. 125.

⁷⁴² Presuda Općeg suda od 15. rujna 2016., *Scuola Elementare Maria Montessori / Komisija*, broj: T-220/13, par. 144.

⁷⁴³ Noël, Valérie, and Sébastien Thomas: *Locus Standi in State Aid Litigation After Montessori*, *Eur. St. Aid LQ*, Vol. 20., No. 512., 2021.

⁷⁴⁴ Presuda Suda Europske unije od 27. lipnja 2017., *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania v Ayuntamiento de Getafe*, broj: C-74/16.

⁷⁴⁵ ICIO- općinski porez

Prvenstveno treba naglasiti da se na crkvenu zajednicu primjenjuje Sporazum između Španjolske i Svete Stolice (dalje: Sporazum), a s obzirom na to da je upisana kao vjerska škola pri španjolskom ministarstvu pravosuđa. Naime, ista je kao vlasnica stambenog kompleksa u Getafeu zatražila dozvolu za obnavljanje i proširenje objekta gdje se nalazi i škola kojom upravlja. S obzirom na to da je dobila zatraženu dozvolu, crkvena zajednica je platila ICIO u iznosu od 23.730,41 EUR, međutim ista je smatrala da je kao pripadnica Sporazuma izuzeta od plaćanja poreza i shodno tome je tražila povrat plaćenog iznosa.

Porezni ured općine Getafe odbio je zahtjev crkvene zajednice, navodeći da se traženo izuzeće ne može odnositi na nju jer je izuzeće bilo zatraženo za djelatnost koja nije vjerske svrhe. Nezadovoljna provedenim radnjama, crkvena zajednica je podnijela tužbu Pokrajinskom sudu u Madridu.

Crkvena zajednica s jedne strane je tvrdila da treba biti oslobođena od plaćanja ICIO-a na temelju Sporazuma, bez obzira na namjenu nekretnine, dok je općina Getafe s druge strane tvrdila da se izuzeće od plaćanja ICIO-a odnosi samo na nekretnine koje se izuzimaju isključivo zbog svoje namjene u vjerske svrhe.

S obzirom na postojeće dvojbe, Pokrajinski upravni sud u Madridu odlučio je prekinuti postupak kako bi Sudu uputio prethodno pitanje radi dodatnog pojašnjenja, a koje se odnosi na usklađenost izuzeća Katoličke crkve od plaćanja ICIO-a na građevine, instalacije i građevinske radove u pogledu radova na nekretninama namijenjenima obavljanju gospodarskih djelatnosti koje nisu isključivo vjerske svrhe s odredbom čl. 107. st. 1. UFEU-a.

Polemike se javljaju oko dopuštenosti podnesenog zahtjeva za prethodnom odlukom budući da španjolska vlada osporava dopuštenost podnesenog zahtjeva, prvenstveno smatrajući da će se provođenjem takvog postupka dobiti samo općenito savjetodavno mišljenje. No, Sud ipak zaključuje kako prethodno pitanje obuhvaća dovoljno potrebnih informacija na temelju kojih se može pružiti konkretan odgovor⁷⁴⁶ Stoga, zahtjev za prethodnu odluku Sud ocjenjuje dopuštenim.

⁷⁴⁶ Presuda Suda Europske unije od 27. lipnja 2017., *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania v Ayuntamiento de Getafe*, broj: C-74/16, par. 33.

Dakle, Sud koji je uputio zahtjev dvoji može li izuzeće od poreza koje se primjenjuje na crkvenu zajednicu katoličke crkve za radove na nekretnini namijenjenoj obavljanju djelatnosti koje nemaju isključivo vjersku svrhu, biti obuhvaćeno zabranom iz čl. 107. st. 1. UFEU-a.⁷⁴⁷

U konačnici, Sud EU obrazlaže da je bitna stavka u ovom postupku jesu li djelatnosti o kojima je riječ gospodarske prirode, dakle, da se radi o gospodarskoj djelatnosti koja sadržava ponudu robe ili usluge na tržištu. Slijedom toga, Sud EU zadržava stajalište da izuzeće od poreza na koje crkvena zajednica ima pravo, a koje se odnosi na radove na nekretninama namijenjenima obavljanju djelatnosti koje nisu isključivo vjerske, može biti dijelom zabrane iz čl. 107. st. 1. UFEU-a samo ako su takve djelatnosti gospodarske prirode, a što se ostavlja nacionalnim sudovima na provjeru.⁷⁴⁸

Tischbirek dvoji je li „*bezuvjetno podčinjavanje Katoličke crkve pod EU zabranu državne potpore prošlo strogu analizu proporcionalnosti*“⁷⁴⁹

Nužno je dakle bilo utvrditi radi li se o gospodarskoj aktivnosti, kako bi se odlučilo o primjeni pravila tržišnog natjecanja. Zaključeno je da kada je djelatnost obrazovne ustanove negospodarska, ali se školska ustanova koristi i za gospodarske svrhe, nužno se primjenjuju pravila unutarnjeg tržišta, te je potrebno aktivnosti voditi na dva odvojena računa.⁷⁵⁰

Malíř sumira da je, i kada je obrazovanje u pitanju nužno da se subjekt koji pruža obrazovnu uslugu kvalificira kao poduzetnik, da bi uopće mogli govoriti o državnoj potpori. Uz to, obrazovna ustanova može pružati i gospodarske i negospodarske usluge, vodeći odvojene račune, a na nacionalnom sudu je da sve to utvrdi.⁷⁵¹

⁷⁴⁷ Čl. 107. st. 1. UFEU: „*Osim ako je Ugovorima drukčije predviđeno, svaka potpora koju dodijeli država članica ili koja se dodjeljuje putem državnih sredstava u bilo kojem obliku koja narušava ili prijeti da će narušiti tržišno natjecanje stavljanjem određenih poduzetnika ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj, nespojiva je s unutarnjim tržištem u mjeri u kojoj utječe na trgovinu među državama članicama.*“

⁷⁴⁸ Presuda Suda Europske unije od 27. lipnja 2017., *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania v Ayuntamiento de Getafe*, broj: C-74/16, par. 90.

⁷⁴⁹ Tischbirek, Alexander: A Double Conflict of Laws: The Emergence of an EU “Staatskirchenrecht”?, *German Law Journal*, Vol. 20., No. 7., 2019., str. 1066-1078.

⁷⁵⁰ Van de Gronden, loc. cit. Vidi bilješku 390

⁷⁵¹ Malíř, loc. cit. Vidi bilješku 401

4.7.3. O obrazovnoj ustanovi kao pružatelju usluga čija aktivnost može podlijegati Direktivi o nepoštenim uvjetima u potrošačkim ugovorima u *Karel de Grote – Hogeschool Katholieke Hogeschool Antwerpen*

U predmetu *Karel de Grote – Hogeschool Katholieke Hogeschool Antwerpen*⁷⁵² glavni postupak odnosi se na studenticu slobodne obrazovne ustanove Karel de Grote – Hogeschool Katholieke Hogeschool Antwerpen VZW (dalje: KdG) za koju je obvezna plaćati upisninu za akademsku godinu. Slijedom toga, studentica Susane je u veljači 2014. godine za akademske godine 2012./2013. i 2013./2014. morala podmiriti upisninu i troškove studijskih putovanja u iznosu od 1546 EUR. S obzirom na nemogućnost plaćanja u jednom obroku, Susane je s KdG sklopila pisani ugovor o plaćanju u ratama bez kamata, sukladno kojem je potonji trebao Susane predujmiti iznos koji joj je bio potreban za podmirenje duga, dok je ona bila obvezna KdG-u mjesečno plaćati iznos od 200 EUR tijekom sedam mjeseci, počevši od 25. veljače 2014. godine. U sklopljenom ugovoru bila je predviđena i odredba u slučaju neplaćanja, a koja je glasila:

„Ako iznos zajma ne bude pravodobno otplaćen (u cijelosti ili djelomično), kamata od 10 % godišnje plaća se automatski i bez opomene te se obračunava na nepodmireni dug od sljedećeg dana nakon dana dospijeca u slučaju da dug ne bude namiren. U tom se slučaju također plaća naknada za pokrivanje troškova naplate duga, koja se ovim ugovorom određuje u iznosu od 10 % nepodmirenog duga, a najmanje 100 eura.“

S obzirom na to da Susane nije podmirila dugovanje, u studenom 2015. KdG je podnio tužbu pred Mirovnim sudom u Antwerpenu kako bi joj isti naložio podmirenje duga od 1546 EUR, s kamatama i naknadom za troškove naplate duga. Mirovni sud je donio djelomičnu presudu kojom prihvaća zahtjev KdG-a u pogledu isplate duga za glavnice, no u preostalom dijelu je preotvorio glavnu raspravu zbog potencijalnog pokretanja prethodnog postupka pred Sudom EU-a.

Mirovni sud je ipak odlučio prekinuti postupak radi dodatnog pojašnjenja od strane Suda EU-a, upućujući sljedeća pitanja: kada se vodi postupak oko izvršenja ugovora protiv potrošača i kada je taj sud ovlašten ispitati samo je li zahtjev u suprotnosti s javnim poretkom, može li taj nacionalni sud po službenoj dužnosti ispitati i utvrditi je li predmetni ugovor obuhvaćen

⁷⁵² Presuda Suda Europske unije od 17. svibnja 2018., *Karel de Grote – Hogeschool Katholieke Hogeschool Antwerpen VZW protiv Susan Romy Jozef Kuijpers*, broj: C-147/16.

primjenom Direktive 93/13⁷⁵³; može li se KdG koji stipendira studenta u okviru ugovora o pružanju tih usluga uz naplatu upisnine, smatrati poduzetnikom u smislu prava EU-a; spada li takav ugovor u područje primjene Direktive 93/13 te treba li se u konkretnom slučaju KdG kao slobodna obrazovna ustanova smatrati pružateljem u smislu te direktive?

Da bi se odgovorilo na prvo postavljeno pitanje, važno je spomenuti da se Direktivom 93/13 provodi sustav utemeljen na činjenici da se potrošač u odnosu na prodavatelja ili pružatelja usluga nalazi u podređenom položaju, dakle, potrošač je primoran pristati na uvjete koje je sastavio prodavatelj robe ili pružatelj usluga što znači da ne može utjecati na sam sadržaj i pregovarati o odredbama. Takve nepoštenne odredbe Direktive nisu obvezujuće, no Sud EU je svakako presudio da je dužnost nacionalnog suda da po službenoj dužnosti ispita nepoštenost ugovorne odredbe kako bi postigao ravnotežu između potrošača i prodavatelja robe ili pružatelja usluga.⁷⁵⁴ No, prije samog ispitivanja nepoštenosti potrebno je prethodno ispitati ulazi li taj ugovor u područje primjene Direktive. Slijedom toga, Sud EU donosi odluku u pogledu prvog pitanja da se Direktiva mora tumačiti tako da nacionalni sud koji ispituje neusklađenost odredbi, mora prvenstveno ispitati po službenoj dužnosti ulazi li uopće taj ugovor u područje primjene Direktive.⁷⁵⁵

Drugim i trećim pitanjem traži se odgovor treba li se KdG kao slobodna obrazovna ustanova smatrati poduzetnikom u smislu prava EU-a, a zadnjim pitanjem se pita je li ugovor o pružanju obrazovnih usluga obuhvaćen Direktivom i treba li se KdG smatrati prodavateljem robe ili pružateljem usluge.

Naime, Direktiva se ne primjenjuje na ugovore sklopljene između poduzetnika i potrošača nego na ugovore između prodavatelja robe ili pružatelja usluga i potrošača, stoga u okviru glavnog postupka ne treba utvrđivati treba li se KdG smatrati poduzetnikom.⁷⁵⁶

Dakle, Sud drugo i treće pitanje razmatra zajedno pa se prvenstveno ističe kako Direktiva 93/13 definira da je prodavatelj robe ili pružatelj usluge svaka fizička ili pravna osoba koja „u

⁷⁵³ Direktiva Vijeća 93/13/EEZ od 5. travnja 1993. o nepoštenim uvjetima u potrošačkim ugovorima, *Službeni list Europske unije*, broj: L 095/29, 5. travnja 1993.

⁷⁵⁴ Presuda Suda Europske unije od 17. svibnja 2018., *Karel de Grote – Hogeschool Katholieke Hogeschool Antwerpen VZW protiv Susan Romy Jozef Kuijpers*, broj: C-147/16, par. 26., 27.

⁷⁵⁵ Presuda Suda Europske unije od 17. svibnja 2018., *Karel de Grote – Hogeschool Katholieke Hogeschool Antwerpen VZW protiv Susan Romy Jozef Kuijpers*, broj: C-147/16, par. 37.

⁷⁵⁶ Presuda Suda Europske unije od 17. svibnja 2018., *Karel de Grote – Hogeschool Katholieke Hogeschool Antwerpen VZW protiv Susan Romy Jozef Kuijpers*, broj: C-147/16, par. 39.

ugovorima obuhvaćenima navedenom direktivom nastupa u okviru svojeg obrta, poduzeća i profesije, bez obzira na to je li u javnom ili privatnom vlasništvu.“; a iz čega je vidljivo da je zakonodavac Unije namjeravao široko tumačiti pojam prodavatelja robe ili pružatelja usluge. Izraz „svaka“ upućuje na to da se svaka fizička ili pravna osoba mora smatrati prodavateljem robe ili pružateljem usluge; ta se odredba odnosi na svaki obrt, poduzeće i profesiju pa se time ne isključuju ni tijela koja obavljaju djelatnost od općeg interesa ni ona koja imaju status javnopravnog tijela.⁷⁵⁷

Sud EU konačno zaključuje da KdG kao slobodnu obrazovnu ustanovu treba smatrati „prodavateljem robe ili pružateljem usluge“, pa je stoga navedeni ugovor obuhvaćen područjem primjene te Direktive.⁷⁵⁸

Iste stavove Suda EU-a predložila je nezavisna odvjetnica Eleanor Sharpston u svojem mišljenju od 30. studenoga 2017. godine, koja također smatra da nacionalni sud ispituje i utvrđuje spada li ugovor u područje primjene Direktive 93/13, čak i ako za to nije postojan poseban zahtjev; da se slobodna obrazovna ustanova kao KdG u glavnom postupku može smatrati „prodavateljem robe ili pružateljem usluge“ u smislu Direktive 93/13.⁷⁵⁹

4.7.4. Test prikladnosti u *Simma Federspiel*

U okviru predmeta *Simma Federspiel*⁷⁶⁰, autonomna pokrajina Bolzano iz Italije je od talijanske državljanke Simme Federspiel aktima zahtijevala vraćanje iznosa stipendije (s kamatama) koju je potonja primila za specijalizaciju u punoj satnici u državi članici koja nije Talijanska Republika. Za vrijeme usavršavanja živjela je u Bolzanu, a nakon završetka se preselila u Austriju gdje sada radi kao liječnica. Primanje predmetne stipendije bilo je uvjetovano time da Simma mora unutar razdoblja od deset godina od stjecanja specijalističke kvalifikacije raditi pet godina u javnoj zdravstvenoj službi u Bolzanu ili u suprotnom, bit će

⁷⁵⁷ Presuda Suda Europske unije od 17. svibnja 2018., *Karel de Grote – Hogeschool Katholieke Hogeschool Antwerpen VZW protiv Susan Romy Jozef Kuijpers*, broj: C-147/16, par. 47., 48., 49., 50.

⁷⁵⁸ Presuda Suda Europske unije od 17. svibnja 2018., *Karel de Grote – Hogeschool Katholieke Hogeschool Antwerpen VZW protiv Susan Romy Jozef Kuijpers*, broj: C-147/16, par. 60.

⁷⁵⁹ Mišljenje nezavisne odvjetnice Eleanor Sharpston od 30. studenoga 2017. u predmetu Suda Europske unije, *Karel de Grote – Hogeschool Katholieke Hogeschool Antwerpen VZW protiv Susan Romy Jozef Kuijpers*, broj: C-147/16, par. 69.

⁷⁶⁰ Presuda Suda Europske unije, od 20. prosinca 2017., *Sabine Simma Federspiel v Provincia autonoma di Bolzano and Equitalia Nord SpA*, broj: C-419/16.

primorana vratiti 70 % iznosa stipendije u slučaju potpunog neispunjenja obveze. U navedenu svrhu, Simma je 1992. godine i potpisala takvu izjavu.

Slijedom toga, a nakon isplaćene stipendije, pokrajina Bolzano je 2013. godine od Simme zahtijevala potvrdu o njezinom radu u javnoj zdravstvenoj ustanovi, na što se i obvezala izjavom, no Simma ih je obavijestila kako nije ispunila svoje obveze.

S obzirom na činjenicu da Simma nije ispunila svoju obvezu rada nakon završene specijalizacije, pokrajina Bolzano je od nje zatražila povrat 70 % primljene stipendije s kamatama, a zbog čega je Simma podnijela tužbu Okružnom sudu u Bolzanu za poništenje akata shodno kojima je zatražen povrat stipendije, ističući nezakonitost pokrajinskog zakona na temelju kojeg su takvi akti i doneseni.

Okružni sud u Bolzanu sumnja u usklađenost takvog sustava s pravom EU-a, posebice zato što zaključuje da propisana obveza povrata od 70 % s kamatama u suštini obvezuje predmetne liječnike da vrate znatno veći iznos od onoga koji im je isplaćen na temelju stipendije. Takav učinak mogao bi imati za posljedicu odvratanje liječnika specijalista od napuštanja svoje države članice kako bi se u nekoj drugoj državi članici mogli nastaniti i obavljati profesionalnu djelatnost. S obzirom na navedene dvojbe, Okružni sud u Bolzanu je prekinuo postupak i postavio Sudu EU-a pitanja u vezi tumačenja čl. 2. st. 1. Direktive; treba li taj članak tumačiti tako da mu se protivi pravilo nacionalnog prava kojim se pravo na stipendiju uvjetuje davanjem izjave da će liječnici nakon završene specijalizacije raditi najmanje pet godina u javnoj zdravstvenoj službi u pokrajini Bolzano te kojim se izričito dopušta pokrajini Bolzano da u slučaju potpunog neispunjenja te obveze ostvari povrat u visini od 70% isplaćene naknade sa zakonskim zateznim kamatama; u slučaju niječnog odgovora, protivi li se načelu slobodnog kretanja radnika iz čl. 45. UFEU-a pravilo nacionalnog prava iz prvog postavljenog pitanja.

Prvenstveno se podsjeća da je Simma tijekom svoje specijalizacije primala stipendiju, a koja je bila dovoljna za ispunjenje svrhe njezina usavršavanja. Predmetni uvjet za rad od najmanje 5 godina u pokrajini Bolzano se ispunjava tek nakon završetka specijalizacije, a Sud EU utvrđuje da se pritom ne utječe negativno na uvjete njihova usavršavanja i ne predstavlja

poveznicu liječnika i države članice u kojoj se provodi usavršavanje.⁷⁶¹ Stoga, Sud EU drži kako se nacionalne odredbe države članice iz glavnog postupka ne protive čl. 2. st. 1. Direktive, odnosno uvjetovanje rada od pet godina u pokrajini Bolzano ili vraćanje 70 % iznosa stipendije s kamatama kao glavnom postupku se ne protive čl. 2. st. 1. Direktive.⁷⁶²

Kao što je u više navrata spomenuto, a u odnosu na drugo pitanje u vezi tumačenja čl. 45. UFEU-a, prvenstveno valja istaknuti da pravo EU-a neće zadirati u nadležnost država članica koja im je dodijeljena za organizaciju zdravstvenih službi, no da države članice prilikom izvršavanja te nadležnosti moraju poštivati pravo EU-a.⁷⁶³

Talijanski propisi kojima se dodjeljuje stipendija za usavršavanje u drugoj državi članici, a kojima se liječnike uvjetuje da unutar određenog razdoblja od uspješnog završetka specijalizacije obavlja svoju profesionalnu djelatnost u toj državi članici (u ovom slučaju 5 godina u pokrajini Bolzano), može odvratiti liječnika da se koristi zajamčenim mu pravom na slobodu kretanja i slobodu poslovnog nastana. U slučaju da je liječnik obavezan vratiti do 70 % stipendiranog iznosa, uvećanog za kamate, potencijalno se otvara mogućnost da će takvo postupanje obeshrabriti liječnika da napusti svoju državu.⁷⁶⁴ Međutim, takve mjere mogu biti opravdane samo ako teže ostvarivanju cilja od općeg interesa.⁷⁶⁵

Pokrajina Bolzano takve mjere opravdava tako da one teže osigurati svojim stanovnicima specijaliziranu medicinsku pomoć te povećanje zaposlenosti otvaranjem novih radnih mjesta, a da to predstavlja opravdane ciljeve.⁷⁶⁶

U odnosu na navedeno, Sud EU zauzima stajalište da se talijanski propisi, kao u ovom slučaju, ne protive odredbama čl. 45. i 49. UFEU-a, imajući na umu da je Simma potpisala izjavu kojom preuzima odgovornost vraćanja dodijeljene stipendije ako ne ispuni preuzete

⁷⁶¹ Presuda Suda Europske unije od 20. prosinca 2017., *Sabine Simma Federspiel v Provincia autonoma di Bolzano and Equitalia Nord SpA*, broj: C-419/16, par. 28., 29.

⁷⁶² Presuda Suda Europske unije od 20. prosinca 2017., *Sabine Simma Federspiel v Provincia autonoma di Bolzano and Equitalia Nord SpA*, broj: C-419/16, par. 31.

⁷⁶³ Presuda Suda Europske unije od 20. prosinca 2017., *Sabine Simma Federspiel v Provincia autonoma di Bolzano and Equitalia Nord SpA*, broj: C-419/16, par. 33.

⁷⁶⁴ Presuda Suda Europske unije od 20. prosinca 2017., *Sabine Simma Federspiel v Provincia autonoma di Bolzano and Equitalia Nord SpA*, broj: C-419/16, par. 36.

⁷⁶⁵ Presuda Suda Europske unije od 20. prosinca 2017., *Sabine Simma Federspiel v Provincia autonoma di Bolzano and Equitalia Nord SpA*, broj: C-419/16, par. 38.

⁷⁶⁶ Presuda Suda Europske unije od 20. prosinca 2017., *Sabine Simma Federspiel v Provincia autonoma di Bolzano and Equitalia Nord SpA*, broj: C-419/16, par. 41.

obveze u cijelosti te da povrat tog iznosa nije neproporcionalan jer ne prelazi svotu isplaćenu na temelju tog financiranja (dakle, Sud EU smatra da takav iznos nije neproporcionalan ako sa kamatama ne prelazi iznos stipendije koja je prvotno isplaćena).⁷⁶⁷

Bitna je činjenica prikladnosti, odnosno ispunjavanje testa proporcionalnosti jer u konkretnom slučaju liječnik specijalizant, nakon završenog usavršavanja, u pokrajini Bolzano doprinosi zadovoljavanju potražnje za liječnicima specijalistima, a tako ostvaruje opći cilj dostupnosti kvalitetne zdravstvene skrbi.⁷⁶⁸

Analizirajući predmet, Chovet ističe kako Sud EU-a, uvažavajući posebnost teritorija, u testu balansiranja nije dao prednost jedinstvenom tržištu. Ovime je pokazao da EU ne želi u potpunosti brisati granice između država članica, budući da njen cilj predstavlja cjelokupan skladan razvoj EU-a.⁷⁶⁹

4.7.5. O sadržaju pojma školskog ili sveučilišnog obrazovanja u *Dubrovin & Tröger – Aquatics*

U predmetu *Dubrovin & Tröger – Aquatics*⁷⁷⁰, škola plivanja Dubrovin & Tröger (dalje: škola plivanja) zaprimila je godišnje porezno rješenje za plaćanje PDV-a, no smatrajući da mora biti izuzeta od PDV-a budući da provodi tečajeve različitih razina plivanja za djecu u obliku ortaštva, ista je takvo izvješće osporila. Nakon što ju je Porezna uprava odbila, škola plivanja je podnijela tužbu Financijskom sudu u Njemačkoj.

Za usluge koje nudi škola plivanja taj sud je protumačio kako one trebaju biti izuzete od plaćanja PDV-a sukladno odredbama Direktive o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (dalje: Direktiva)⁷⁷¹, s obzirom na to da smatra kako učenje temeljnih plivačkih

⁷⁶⁷ Presuda Suda Europske unije od 20. prosinca 2017., *Sabine Simma Federspiel v Provincia autonoma di Bolzano and Equitalia Nord SpA*, broj: C-419/16, par. 51.

⁷⁶⁸ Presuda Suda Europske unije, od 20. prosinca 2017., *Sabine Simma Federspiel v Provincia autonoma di Bolzano and Equitalia Nord SpA*, broj: C-419/16, par. 46.

⁷⁶⁹ Chovet, Morgane: 'Europe of the Regions': From Slogan to Effects on European Union Borders and Regions, *Borders in Globalization Review*, Vol. 4., No. 2. Victoria, British Columbia, 2023., str. 61-70.

⁷⁷⁰ Presuda Suda Europske unije, od 21. listopada 2021., *Finanzamt München Abteilung III v Dubrovin & Tröger GbR - Aquatics*, broj: C-373/19.

⁷⁷¹ Direktiva Vijeća 2006/112/EZ od 28. studenoga 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost, *Službeni list Europske unije*, broj: L 347/1, 28. studeni 2006.

metoda jest školsko obrazovanje, uključujući i činjenicu da ortaštvo potpada pod odredbe Direktive, na način kao što i fizička osoba samostalno obavlja gospodarsku djelatnost.

S druge strane, Porezna uprava je tvrdila da usluge koje obavlja škola plivanja nisu obuhvaćene izuzećima od PDV-a čak ni prema pravu EU-a, prvenstveno jer škola plivanja kao učitelj ne daje privatnu obuku.

Savezni financijski sud smatrao je da usluge koje nudi škola plivanja potpadaju pod obrazovanje u smislu Direktive, uzimajući u obzir činjenicu da je plivanje temeljna vještina koju bi trebala savladati svaka osoba, a za koju svakako postoji javni interes. Rješavajući navedene dvojbe, Savezni financijski sud odlučio je prekinuti postupak i Sudu EU-a uputiti prethodna pitanja koja bi dodatno razjasnila pojam školskog ili sveučilišnog obrazovanja, odnosno spada li poduka plivanja pod takav pojam i može li se plivanje smatrati temeljnom vještinom; a u slučaju negativnog odgovora, Savezni financijski sud želi saznati zahtijeva li porezno izuzeće u skladu s Direktivom to da je porezni obveznik fizička osoba koja samostalno obavlja gospodarsku djelatnost.

Dakle, u ovom predmetu naglasak se stavlja na sadržaj pojma školskog ili sveučilišnog obrazovanja, a o razjašnjenju tog pojma će ovisiti i potencijalno izuzeće od PDV-a za školu plivanja. Svakako je važna činjenica je li plivanje od velike važnosti i općeg interesa, održava li se ono povremeno ili stalno te predstavlja li prijenos znanja kojima će se pokriti široka skupina predmeta koji bi bili prikladni za školsko ili sveučilišno obrazovanje.

Sud EU pojam „školsko ili sveučilišno obrazovanje“ za potrebe sustava PDV-a, tumači u općenitom smislu kao sustav prijenosa znanja i sposobnosti, no iako podučavanje plivanja ostvaruje i cilj od javnog interesa, Sud EU je u konačnici zaključio da je to specijalizirana poduka koja se pruža samo povremeno i da se iz tog razloga ne može izjednačiti sa sadržajem pojma školskog ili sveučilišnog obrazovanja.⁷⁷²

⁷⁷² Presuda Suda Europske unije od 21. listopada 2021., *Finanzamt München Abteilung III v Dubrovin & Tröger GbR - Aquatics*, broj: C-373/19, par. 28., 31.

Stoga, Sud EU konačno zaključuje kako poduka plivanja iz glavnog postupka nije obuhvaćena pojmom školskog ili sveučilišnog obrazovanja u smislu Direktive, a uzimajući u obzir takav odgovor, ostala prethodna pitanja nisu relevantna za razmatranje.⁷⁷³

4.7.6. O povredi prava na obrazovanje u *Boriss Cilevics i drugi*

U okviru predmeta *Boriss Cilevics i drugi*⁷⁷⁴ prvenstveno se stavlja naglasak na povredu prava na obrazovanje koju Sud EU razmatra povodom tužbe zastupnika latvijskog parlamenta. Cilj zahtjeva za prethodnu odluku u ovom predmetu bio je da se provede ocjena suglasnosti latvijskog zakona koji se odnosi na visokoškolske ustanove (dalje: Zakon) s latvijskim Ustavom, a kako bi se u konačnici utvrdilo je li latvijski zakon u skladu s odredbama UFEU-a.

Zastupnik latvijskog parlamenta prvenstveno je nastojao utvrditi postojanje povrede prava na obrazovanje, imajući na umu da latvijski nacionalni zakon promiče razvijanje službenog jezika Republike Latvije, time ograničavajući opciju studija na stranim jezicima. Navedenom činjenicom ograničava se i pravo privatnih visokoškolskih ustanova da uz naknadu pružaju usluge visokog obrazovanja za koje posjeduju odobrenje, što nedvojbeno dovodi do povrede načela zakonitosti koje propisuje latvijski Ustav.⁷⁷⁵

Ustavni sud je, postupajući po podnesenoj tužbi, pojasnio da su odredbe latvijskog zakona koje se odnose na promicanje i razvoj znanosti, umjetnosti i službenog jezika u skladnosti s latvijskim Ustavom, dok odredbe u odnosu na privatne visokoškolske ustanove i studente nisu. Ispitujući glavni predmet postupka, Ustavni sud je Sudu EU-a radi dodatnog razjašnjenja postavio pitanja kojima bi objasnio mogućnost da odredbe latvijskog zakona ograničavaju slobodu poslovnog nastana koju jamči UFEU te dodatno pojasnio činjenice koje opravdavaju takve odredbe, odnosno propis u pogledu legitimnog cilja zaštite nacionalnog jezika.

Točnije, Ustavni sud namjeravao je saznati trebaju li se čl. 49. i 56. UFEU-a te čl. 16. Povelje Europske unije o temeljnim pravima tumačiti tako da im se protivi latvijski zakon o

⁷⁷³ Presuda Suda Europske unije od 21. listopada 2021., *Finanzamt München Abteilung III v Dubrovin & Tröger GbR - Aquatics*, broj: C-373/19, par. 33., 34.

⁷⁷⁴ Presuda Suda Europske unije od 7. rujna 2022., *Boriss Cilevičs and Others*, broj: C-391/20.

⁷⁷⁵ Presuda Suda Europske unije od 7. rujna 2022., *Boriss Cilevičs and Others*, broj: C-391/20, par. 15., 17.

visokoškolskim ustanovama koji propisuje obvezu izvođenja studija samo na službenom jeziku Republike Latvije.⁷⁷⁶

Kao što je već u nekoliko navrata spomenuto, Sud EU zadržava stajalište da se državama članicama prepušta nadležnost u pogledu sadržaja obrazovanja i same strukture, jezika i sl., no države članice su obvezne u izvršavanju takve nadležnosti slijediti pravo Unije, posebice u odnosu na slobodu poslovnog nastana.⁷⁷⁷ U konkretnom slučaju, državljanima država članica ostavlja se mogućnost uspostavljanja poslovnog nastana u Republici Latviji kako bi izvodili programe visokog obrazovanja, no uvjet da takvi programi moraju biti isključivo na službenom jeziku te države članice ipak se može tumačiti kao ograničenje slobode koju jamči UFEU. Posljedično takvoj obvezi, državljanima poslovni nastan u tom slučaju može biti manje privlačan.⁷⁷⁸ Ograničenje slobode poslovnog nastana može biti opravdano samo važnim razlogom od općeg interesa, pritom poštujući načelo proporcionalnosti.⁷⁷⁹

Nadalje, Sud EU ističe da nacionalni propisi koji traže izvođenje studijskih programa isključivo na službenom jeziku te države članice i to bez iznimke nadilazi ono nužno i proporcionalno za postizanje cilja.⁷⁸⁰ No, Sud smatra da u ovom slučaju, budući da latvijski zakon sadrži i iznimke (da se u okviru studija može koristiti i jezik različit od službenog), takve odredbe latvijskog zakona su dopuštene i opravdane.

Sukladno svemu navedenom, Sud EU konačno zaključuje da „*Članak 49. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se ne protivi propis države članice koji visokoškolskim ustanovama u načelu nalaže obvezu da nastavu izvode isključivo na službenom jeziku te države članice, pod uvjetom da je takav propis opravdan razlozima povezanim sa zaštitom nacionalnog identiteta te države članice, odnosno da je nužan i proporcionalan zaštiti legitimnog cilja koji se želi postići.*“⁷⁸¹

Stajalište Suda EU-a potvrdio je i nezavisni odvjetnik Nicholas Emiliou, koji u svom mišljenju od 08. ožujka 2022. godine također navodi da „*nacionalno zakonodavstvo koje, u svrhu razvoja i promicanja službenog jezika države, od visokoškolskih ustanova koje se u*

⁷⁷⁶ Presuda Suda Europske unije od 7. rujna 2022., *Boriss Cilevičs and Others*, broj: C-391/20, par. 30.

⁷⁷⁷ Presuda Suda Europske unije od 7. rujna 2022., *Boriss Cilevičs and Others*, broj: C-391/20, par. 59.

⁷⁷⁸ Presuda Suda Europske unije, od 7. rujna 2022., *Boriss Cilevičs and Others*, broj: C-391/20, par. 63.

⁷⁷⁹ Presuda Suda Europske unije, od 7. rujna 2022., *Boriss Cilevičs and Others*, broj: C-391/20, par. 65.

⁷⁸⁰ Presuda Suda Europske unije, od 7. rujna 2022., *Boriss Cilevičs and Others*, broj: C-391/20, par. 84.

⁷⁸¹ Presuda Suda Europske unije, od 7. rujna 2022., *Boriss Cilevičs and Others*, broj: C-391/20, par. 87.

*bitnome financiraju privatnim sredstvima, uz određene iznimke, zahtijeva da studijske programe nude samo na tom jeziku usklađeno je s pravom Unije, pod uvjetom da je prikladno i nužno za ostvarenje navedenog cilja te da postiže pravednu ravnotežu između uključenih interesa“.*⁷⁸²

4.8. Zaključak 4. poglavlja

Raspodjela nadležnosti, uz međusobno uvažavanje između država članica i EU-a temeljna je vrijednost Unije. Stoga je važno imati u vidu da je obrazovanje, sukladno odredbama čl. 165. i 166. UFEU-a u nadležnosti država članica, a EU ima tek komplementarnu nadležnost, u smislu da podupire i nadopunjava aktivnosti država članica. Organizacija nastavnog sadržaja i struktura obrazovanih institucija u rukama je država članica. Međutim, EU ima mogućnost djelovanja i na ovom području s ciljem razvoja europske dimenzije u obrazovanju.

Načelno, kada obrazovanje možemo svrstati kao negospodarsku uslugu, onda je podložno pravu DČ. Kada o obrazovanju govorimo kao o gospodarskoj usluzi, isto je u dosegu prava EU-a, konkretno, pravila o slobodi kretanja usluga.

U balansiranju između nacionalnih interesa država članica i ekonomskih interesa EU-a najveću ulogu igra upravo Sud EU-a. Kada je obrazovanje u pitanju, Sud EU-a je primijenio stav da obrazovanje nije isključeno od primjene prava EU-a, ali poštujući činjenicu da pojedina primjena pravila unutarnjeg tržišta nije uvijek *a priori* primjenjiva. Tako smo kroz sudsku praksu vidjeli da kada privatna obrazovana ustanova pruža usluge u inozemstvu (poštujući slobodu poslovnog nastana), zemlja domaćin može testirati kvalitetu usluge u svrhu promicanja kvalitete pružanja usluga.

Također je bitno voditi računa da, iako je UFEU-om zapriječeno bilo kakvo usklađivanje na polju obrazovanja, do usklađivanja ipak dolazi na temelju drugih pravnih osnova, kada je obrazovanje u pitanju, između ostalog, na temelju Direktive o priznavanju stručnih kvalifikacija, čiji cilj je poduprijeti temeljene slobode. Upravo iz potonjeg proizlazi nadležnost EU-a na području visokog obrazovanja i kada se radi o negospodarskim uslugama od općeg interesa.

⁷⁸² Mišljenje nezavisnog odvjetnika Nicholasa Emilioua od 08. ožujka 2022. u predmetu Suda Europske unije, *Boriss Cilevičs and Others*, broj: C-391/20, par. 115.

Preporuka Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Europskog kvalifikacijskog okvira za cjeloživotno učenje imala je za cilj nacionalne kvalifikacijske okvire država članica povezati s Europskim, a radi uspostave transparentne i jasne veze između nacionalnih razina kvalifikacija i Europskom kvalifikacijskog okvira. Pri tomu, pod kvalifikacijom podrazumijevamo formalni rezultat postupka vrednovanja i potvrđivanja, koja se stječe nakon odluke nadležnog tijela da je pojedinac ostvario ishode učenja prema zadanim standardima, gdje pod ishodom učenja podrazumijevamo opseg onog što pojedinac zna, razumije i za što je osposobljen nakon završenog postupka učenja, definiran znanjem, vještinama, te odgovornošću i samostalnošću.

Uočeno je također da je kod ocjene primjenjuju li se prava tržišnog natjecanja na djelatnost visokog obrazovanja, prvenstveno nužno utvrditi radi li se o obrazovanju kao gospodarskoj usluzi. Pri tomu ostvarivanje dobiti nije nužan uvjet za ovu kvalifikaciju. Također, javni karakter obrazovne ustanove ne znači *a priori* da ta ustanova ne može biti poduzetnik.

Ambiciozan plan EU-a oko stvaranja Europskog područja visokog obrazovanja mobilnost studenata stavlja kao prioritet.

Priznavanje inozemnih kvalifikacija nužan je preduvjet za mobilnost dionika tržišta rada. Razlikujemo sustav automatskog priznavanja stranih kvalifikacija (vrijedi za sedam profesija: doktore medicine, medicinske sestre/medicinske tehničare za djelatnost opće zdravstvene njege, doktore dentalne medicine, primalje, magistre farmacije, veterinare i arhitekta), i opći sustav koji vrijedi za ostale profesije, s tim da je utvrđena razlika za regulirane i neregulirane profesije.

Iz analizirane prakse Suda EU-a vidjeli smo da je Sud bio pozvan tumačiti uvjete za priznavanje stručnih kvalifikacija. Tako je, između ostalog, tumačio što stoji iza naziva pojedinih zvanja (arhitekta), kao i opći zaključak da pojam ne bi trebao biti tumačen tako da je ograničavajući za sustav priznavanja dokaza o osposobljenosti.

Sud je također tumačio da profesija sudski savjetnik nije regulirana profesija, uz to napominjući da države članice mogu same odrediti, ako uvjeti za pristup profesiji nisu usklađeni, znanja i kvalifikacije koje su potrebne za izvršavanje te profesije, kao i zahtijevati podnošenje diplome kojom se potvrđuje posjedovanje tih znanja i kvalifikacija. U daljnjoj sudskoj praksi nalazimo na tumačenje pojma „regulirana profesija“ od strane Suda EU-a, iako su regulirane profesije u nadležnosti država članica. Sud se također bavio pitanjem

akreditiranja obrazovnih ustanova i kvalitetom obrazovnih usluga. Također, važno područje djelovanja Suda EU-a je kroz tumačenje da kod utvrđivanja pojedinih obrazovanih kvalifikacija, osim osnovnih diploma o kvalifikaciji, treba vrednovati i sve druge potvrde o stečenim znanjima i iskustvima imatelja.

Sud EU je vrlo često naglašavao kako, iako određeno područje nesporno ulazi u nadležnost prava država članica, iste su u obvezi pridržavati se pravila Unije u vršenju te nadležnosti. Iz navedenog se iščitava nadmoć prava EU-a, a ujedno je i definicija prelijevanja nadležnosti, pod kojom se u najkraćem podrazumijeva preuzimanje nadležnosti od strane EU-a nad zadržanim ovlastima država članica. Prelijevanje nadležnosti započelo je s nediskriminacijom kao pravnim načelom. U sudskoj praksi ovaj institut obrazložen je povlačenjem granice između postojanja i vršenja nadležnosti. Ukratko, Sud je stava da države članice i kod vršenja svoje nadležnosti moraju voditi računa o pravu EU-a. Naime, kada Sud EU-a odluči primijeniti pravo EU-a i na područja nad kojima EU nema ili ima vrlo ograničenu nadležnost, poziva se u obrazloženju na postojanju i obnašanju ovlasti. Ovime pravo EU-a postaje šiti pojam od nadležnosti EU-a.

U situacijama prelijevanja nadležnosti Sud EU poseže za testom proporcionalnosti, koristeći formulaciju: “..ograničenje slobode pružanja usluga zajamčene člankom 56. UFEU-a može biti opravdano kada služi važnim razlozima u općem interesu, pod uvjetom da je prikladno za jamčenje ostvarenja postavljenog cilja i ne prelazi ono što je nužno za njegovo postizanje. Na dotičnoj je državi članici da dokaže opravdanost mjere koju namjerava donijeti ili zadržati na snazi.“

Tako smo iz predmeta *Komisija protiv Belgije* mogli vidjeti stav Suda EU-a da je potrebno da studenti iz drugih područja EU-a imaju isti status u drugoj članici EU-a kao i njeni studenti. Presuda jasno daje do znanja da je zabranjen svaki, pa i prikriveni oblik diskriminacije na osnovu nacionalnosti. Presuda u predmetu *Komisija protiv Austrije* logički je slijedila dotadašnje stavove Suda EU-a. U ovom predmetu, studenti koji su željeli upisati studij visokog obrazovanja u Austriji morali su dokazati da ispunjavaju uvjete za pristup visokom obrazovanju u državi u kojoj su završili srednjoškolsko obrazovanje, a uz to pristupiti i prijamnom ispitu, a što nije bila obveza za austrijske studente. Ovo postupanje austrijskih vlasti Sud EU-a ocijenio je suprotnim pravu EU-a.

U predmetu *Bidar* Sud EU je zaključio da pitanje prava studentskih stipendija studenta koji iz jedne države članice ode studirati u drugu državu članicu predstavlja pitanje koje podliježe pravu EU-a, pa je time podložno procjeni radi li se o diskriminaciji. Kod toga Sud EU naglašava da zahtjevi države domaćina ne smiju staviti u nepovoljniji položaj studente iz druge države članice što se tiče uvjeta nastanjivanja u zemlji domaćinu. Ovime je Sud EU odlučio da se pravo na studentske stipendije proširuje i na ekonomski neaktivne građane, ako su dovoljno integrirani u društvo.

U predmetima *Morgan i Bucher* Sud EU je stava da sloboda kretanja i boravka ne može biti u cijelosti učinkovita u slučaju da neka država predviđa uvjetovanje dodjeljivanje stipendija (koje studenti mogu primati ako nastave studij u drugoj državi) pravilima da time stvara ograničenje prava na njihovo kretanje i boravak, tj. dodjelu stipendije uvjetuje zahtjevom da ti studiji moraju biti nastavak obrazovanja koje je u državi članici porijekla studenta trajalo najmanje godinu dana.

Predmet *Bressol* dao je odgovor na pitanje može li se ograničiti broj studenta koji iz jedne države članice dolaze studirati u drugu državu članicu. Sud EU zaključio je da je zabranjena svaka, pa i neizravna diskriminacija, konstatirajući da strah od prekomjernog opterećenja financiranja visokog obrazovanja ne može opravdati nejednak tretman studenata rezidenata i nerezidenata, dok je pitanje ugroze javnog zdravlja, odnosno opravdanja različitog tretmana domaćih i stranih studenta kroz zaštitu javnog zdravlja, ostavio nacionalnom sudu na procjenu.

U predmetima *Prinz and Seeberger* i *Thiele Meneses* Sud EU zaključio je da nespojivo s pravom EU-a da države članice zahtijevaju razdoblje boravka na svome teritoriju kao preduvjet za stipendiju, kao jedini kriterij, odnosno da dodjeljivanje financijske pomoći studentima za studije u drugim državama članicama uvodi obvezu da na tom području države članice moraju imati stalno prebivalište najmanje tri godine prije početka navedenog studija.

Daljnjom analizom prakse Suda EU-a može se uočiti stav Suda u predmetu *Bragança Linares Verruga i drugi* da nacionalni propis koji za dodjelu studentske pomoći studentima koji nemaju boravište u dotičnoj zemlji uvjetuje time da je barem jedan od roditelja tog studenta radio u toj državi članici u minimalnom i neprekinutom razdoblju od pet godina u trenutku podnošenja zahtjeva, predstavlja diskriminaciju ako isti uvjeti ne važe za studente koji imaju boravište na području te države.

U predmetu *Depesme i Kerrou* sudska praksa šire tumači pojam integracije i na pogranične radnike, ali i tumači svrhu studentske stipendije. Naime, obveznici uzdržavanja studenata zbog čijeg statusa su studenti ostvarivali pravo na stipendiju nisu bili njihovi očevi, nego očuci. Sud EU je zaključio da ova činjenica nije od odlučnog značaja za ostvarivanje prava na stipendiju, budući da je smisao stipendije financijski pomoći studentu čiji obveznik uzdržavanja ne može uzdržavati tog studenta.

U konačnici, kada je u pitanju sudska praksa koja se bavi obrazovanjem i diskriminacijom, važno je podsjetiti se stava Suda EU-a u predmetu *MCM*, u kojemu je Sud odlučio primijeniti čl. 45. UFEU-a, koja odredba ima za cilj olakšati obavljanje profesionalnih djelatnosti bilo koje vrste na području Unije, te naglasio potrebu za dokazom dovoljne veze integracije s društvom u kojem treba ostvariti pravo na stipendiju.

Institucije EU-a, napose Sud EU odigrali su ključnu ulogu zaštite prava studenata iz jedne države članice da studiraju u drugoj državi članici, što je postulat načela nediskriminacije kada je obrazovanje u pitanju.

Kroz sudsku praksu smo mogli vidjeti da su države članice bile suzdržane kada je studentima iz drugih država članica trebalo priznati financijska prava, kao i domaćim studentima kada bi odlazili studirati u drugu državu članicu. Također, nepovjerljivost je bila prisutna i kada je u pitanju bila kvaliteta obrazovanih institucija drugih država članica. Čini se daje Sud EU, kao što ističe Jorgensen, usvojio uravnotežen pristup rješavanju ove tematike, dovodeći u ravnotežu pravo studenata na studiranje u drugoj državi članici, i interes države domaćina da to ne postane nerazuman financijski teret za nju.⁷⁸³

Balansiranje između ekonomskih ciljeva Unije i nastojanja država članica da zaštite socijalna i politička prava od prevelikom upliva te iste Unije obilježava regulaciju unutarnjeg tržišta.

Privatno financirana visoka učilišta moraju poštivati pravila tržišnog natjecanja. Ista pravila vrijede i za javno financirana sveučilišta kada supsidijarno pružaju usluge od općeg gospodarskog interesa. Važno je imati na umu da kada država financira visoka učilišta koja se bave pružanjem usluga od općeg gospodarskog interesa, važe pravila o državnim potporama, sukladno pravilima tržišnog natjecanja.

⁷⁸³ Jorgensen, loc. cit. Vidi bilješku 356

Analizirajući do sada izložene predmete koji su se našli pred Sudom EU-a iz domene visokog obrazovanja kao usluge, može se uočiti da se argumenti država članica za neprimjenu prava EU-a na područje obrazovanje uglavnom svode na stav da obrazovanje nije podložno tržišnim pravilima. Države članice također osporavaju nedostatak nadležnosti EU-a, odvajajući opseg primjena prava EU-a od nadležnosti EU-a.

Sud EU dao je svoje viđenje o navedeni stavovima, kroz niz predmeta.

Tako u predmetu *Scuola Elementare Maria Montessori protiv Komisije* Sud EU razmatra pitanje državnih potpora, tj. režima koji se odnosi na izuzeće od općinskog poreza na nekretnine korištene u posebne svrhe dodijeljene nekomercijalnim subjektima. Konkretno, Sud zaključuje kako se za crkvene subjekte ne može uspostaviti trajan status nekomercijalnog subjekta, ali da je Komisija imala pravo smatrati da nije bilo govora o selektivnoj prednosti u korist crkvenih subjekta kada se radilo o nekretnini u kojoj se mogla obavljati i komercijalna djelatnost, smislu da bi oslobođenje od poreza bilo tretirano kao potpora.

U predmetu *Congregacion protiv Ayuntamiento* Sud EU zauzeo je decidirani stav da kada je djelatnost obrazovne ustanove negospodarska, ali se školska ustanova koristi i za gospodarske svrhe, nužno se primjenjuju pravila unutarnjeg tržišta te je potrebno aktivnosti voditi na dva odvojena računa.

Stav Suda EU-a iz predmeta *Karel de Grote-HKHA* zanimljiv je utoliko što je Sud EU ustvrdio da se uvjeti potrošačkog kreditiranja, dakle propisi koji su iz domene tržišnog natjecanja, mogu odnositi na ustanove koje pružaju uslugu visokog obrazovanja, koja se u konkretnom postupku može smatrati prodavateljem robe ili pružateljem usluga u smislu prava EU-a.

U predmetu *Simma Federspiel* Sud je zauzeo stav da uvjet da student nakon završenog studija određeni broj godina mora raditi u državi koja ga je stipendirala predstavlja ograničenje slobode kretanja. Međutim, Sud je ciljeve ovog ograničenja u vidu izbjegavanja rizika od narušavanja financijskog balansa, kao i uravnoteženja socijalne sigurnosti u konkretnom slučaju smatrao opravdanim, ističući da države članice imaju pravo nastojati povećati broj

specijalista na svom tržištu rada, a obveza liječnika korisnika stipendije da određeni period nakon specijalizacije rade na području davatelja stipendije pomaže zadovoljenju tog cilja.

U predmetu *Dubrovin & Tröger – Aquatics* Sud EU obrazlagao je što podrazumijeva pod pojmom „školsko ili sveučilišno obrazovanje“, ističući da se misli na integrirani sustav prijenosa znanja i sposobnosti na širok i raznolik skup područja te produbljenje i razvoj tog znanja i tih sposobnosti učenika i studenata kako se budu razvijali i specijalizirali različitim stupnjevima tog sustava. Sukladno ovoj definiciji, Sud EU-a je zaključio kako tečaj plivanja ne ulazi u ovu definiciju, slijedom čega nema mjesta primjeni prava EU-a glede prava na porez na dodanu vrijednost.

Predmet *Boriss Cilevics i dr.* iznjedrio je stav Suda EU-a da nacionalni propisi koji traže izvođenje studijskih programa isključivo na službenom jeziku države članice i to bez iznimke ne bi bio u skladu s pravom EU-a. Međutim, budući da latvijski zakon sadrži i iznimke (da se u okviru studija može koristiti i jezik različit od službenog), takve odredbe latvijskog zakona su dopuštene i opravdane.

5. ZAKLJUČAK

Visoko obrazovanje je ne tako davno bilo privilegirano za elitu društva. Danas možemo govoriti o širokoj pristupačnosti visokog obrazovanja. EU često ističe važnost suradnje između DČ i DČ i EU-a na polju visokog obrazovanja, kao nužan preduvjet za konkurentnost europskog gospodarstva.

Ekonomске krize u Europi rezultirale su smanjenjem izdvajanja novca iz državnog proračuna za obrazovanje, što je potaklo privatno poduzetništvo da se više uključi u obrazovni sektor. Također, uslijed Covid krize došlo je do afirmacije on line obrazovanja, čime više nije nužno da student napušta matičnu državu kako bi studirao na sveučilištu druge DČ.

EU je odavno prepoznala važnost obrazovanja, kako u svrhu gospodarskog rasta i napretka, tako i u svrhu sveukupne integracije EU-a. Stoga se ukazalo korisnim pozabaviti se temom visokog obrazovanja s aspekta usluga sukladno pravnoj stečevini EU-a, kao i pitanjima nadležnost DČ i EU-a na ovom polju. Ovo tim više što tema do sada nije značajnije istraživana, napose na našoj nacionalnoj sceni.

Tema ovoga rada je bila istražiti kada je visoko obrazovanje usluga u smislu pravne stečevine EU te nastavno i u svezi s tim, kakva je raspodjela nadležnosti između EU-a i DČ na području visokog obrazovanja.

Za potrebe rada prvenstveno je provedeno je istraživanje pojma usluga u EU-u, a sve kako bismo došli do odgovora na pitanje kada se visoko obrazovanje ima smatrati uslugom u smislu pravne stečevine EU-a. Istraživanje je podrazumijevalo sveobuhvatnu analizu međunarodnih i europskih pravnih normi, koje su ukazale na to da odgovor treba potražiti u praksi Suda EU-a. Naime, nakon sveopsežne analize znanstvene literature došlo se tek do spoznaje da će odgovor na pitanje kada je visoko obrazovanje usluga u smislu pravne stečevine EU-a trebati tražiti u sudskoj praksi, od slučaja do slučaja.

Nadležnost EU-a i DČ usko je vezana za poimanje visokog obrazovanja kao usluge.

Svrha i cilj istraživanja bili su istražiti visoko obrazovanje kao uslugu u pravnoj stečevini EU-a, slijedom čega se je bilo moguće istražiti pitanje nadležnosti EU-a u području visokog

obrazovanja. Upravo na temelju ovih istraživanja moguće je bilo dokazati, odnosno opovrgnuti postavljene hipoteze rada.

U prvom poglavlju postavljen je temelj za istraživanje u smislu definiranja znanstvenog problema, predmeta istraživanja, cilja istraživanja i istraživačkih pitanja, postavljene su hipoteze, te je prezentiran znanstveni doprinos rada.

Drugo poglavlje pod nazivom „Pravo na obrazovanje kao temeljeno ljudsko pravo u Europskoj uniji“ predstavlja teorijsku podlogu daljnjem istraživanju.

Pravo na obrazovanje zajamčeno je još Općom deklaracijom o ljudskim pravima, kojom je definirano da visoko obrazovanje mora biti jednako dostupno svima i to na osnovi uspjeha. Također ukazuje kako obrazovanje treba biti usmjereno punom razvoju ljudske osobnosti i jačanju poštovanja ljudskih prava i temeljnih sloboda. Pravo na obrazovanje sadržano je i u Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim, čime je uspostavljena dužnost solidarnosti koja zahtjeva od država da surađuju kako bi na međunarodnoj razini potpuno realizirale pravo na obrazovanje. Također, Pravo na obrazovanje zajamčeno je i Protokolom 1. čl. 2. Konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Obrazovanje je ugrađeno i u UFEU-u, kao i u Povelju o temeljnim pravima EU-a.

Ovo poglavlje bavilo se analizom i prikazom europeizacije visokog obrazovanja, kroz Bolonjski proces i Lisabonsku strategiju. Europeizacija podrazumijeva suradnju DČ i europskih institucija kroz niz pravila i postupaka, kako formalnih tako i neformalnih, strukturiranih na razini EU-a, a potom prenesenih na nacionalni nivo. Cilj Bolonjskog procesa bio je formiranje europskog obrazovanog prostora, stvaranjem sustava usporedivih kvalifikacija radi njihovog lakšeg priznavanja, prevođenjem kvalifikacija kroz sustav ECTS bodova, te promicanjem mobilnosti studenata i znanstvenika, uz osiguravanje visoke kvalitete obrazovanja.

Slijedom navedenog, predlaže se usvojiti sljedeću definiciju pojma „Europeizacija visokog obrazovanja“: Europeizacija je proces koji, uslijed nedostatka formalnih kompetencija EU-a na polju visokog obrazovanja, europske obrazovane politike prelijeva na nacionalne razine

putem *soft law* mehanizama, posredstvom europskih i nadnacionalnih institucija (Svjetska banka, OECD, UN-a, UNESCO-a i sl.), kao i uz pomoć prakse Suda EU-a.

Posebno je za istaknuti da je Bolonjski proces, iako prvotno nije bio zamišljen kao dio pravnog sustava EU-a, nakon ratifikacije Sporazuma o pridruživanju Ukrajine, Moldavije i Gruzije, stekao status ustavne kategorije u EU-u.

Lisabonska strategija usvojena je od strane Europskog vijeća 2000. te je putem otvorene metode koordinacije, OMC-a, kao instrumenta mekog prava, osmišljenog radi definiranja europskih ciljeva i smjernica politike visokog obrazovanja, usklađivala provedbene postupke DČ. EK je upravo i kroz OMC spojila Bolonjski proces i Lisabonsku strategiju u jedan politički proces te je tako „na mala vrata“ visoko obrazovanje *de facto* obuhvatila svojom nadležnošću.

Imajući na umu provedeno istraživanje u okviru ovoga poglavlja nameće se zaključak kako RH do danas Bolonjski proces nije provela do kraja onako kako je isti zamišljen. Naime, a kao što je to Rodin isticao još 2011., prema važećim propisima u RH puna kvalifikacija u visokom obrazovanju stječe se nakon pet godina obrazovanja, dok je za stjecanje pune kvalifikacije i pristup tržištu u EU-u potrebno tri godine (najviše četiri).⁷⁸⁴ Također je nezavisna odvjetnica Sharpston u predmetu C-298/14 istaknula: *“Ta svrha odgovara onoj iz Direktive Vijeća 89/48/EEZ od 21. prosinca 1988. o općem sustavu priznavanja diploma visokih učilišta dodijeljenih po završetku stručnog obrazovanja i osposobljavanja u trajanju od najmanje tri godine”*⁷⁸⁵ Hackl je također ukazivao kako je uspostava općeg sustava priznavanja diploma visokog obrazovanja koji potvrđuje studij od najmanje tri godine, jasna poruka da *„dugoročni studiji nisu konkurentni u EU-u“*.⁷⁸⁶

Obrazovni sustav u RH uređen je na način da je četverogodišnji studij prije Bolonjskog procesa zamijenjen petogodišnjim, dok su stručni studiji uvelike zanemareni. Stoga se predlaže, a imajući u vidu sve navedeno, afirmiranje stručnih studija, uz nužno kadrovsko i ekonomsko osnaživanje.

⁷⁸⁴ Rodin, loc. cit. Vidi bilješku 163

⁷⁸⁵ Mišljenje nezavisne odvjetnice Sharpston od 18. lipnja 2015. u predmetu Suda Europske unije, *Alain Laurent Brouillard v Jury du concours de recrutement de référendaires près la Cour de cassation and État belge*, broj: C-298/14, par. 6., 7. i 8.

⁷⁸⁶ Hackl, Elsa: Towards a European area of higher education : change and convergence in European higher education, *EUI-RSCAS Working Papers* 9, 2001.

U drugom dijelu poglavlja, nakon provedenog istraživanja jasno je kako je visoko obrazovanje uvelike izašlo iz domene nacionalnih obrazovanih politika, poprimajući sve više europsku dimenziju. Damjanović je stava kako je proces europskih integracija pokazao da, kada praksa Suda EU dosegne kritičnu razinu, nužno dolazi do zakonodavnih aktivnosti.⁷⁸⁷ Upravo iz ovog razloga bi Bolonjsku deklaraciju trebalo uključiti u pravnu stečevinu EU-a kao obvezujući akt, čime bi precizirali i formalizirali postupanja DČ i institucija EU-a. Damjanović također ističe apsurdnost situacije, budući DČ ne spore političku nužnost kretanja ka koherentnom europskom sustavu visokog obrazovanja, istovremeno nastojeći rezervirati područje obrazovanja za svoje autonomno odlučivanje.⁷⁸⁸

Upravo ovaj zaključak omogućuje bolje razumijevanje visokog obrazovanja kao usluge u pravnoj stečevini EU-a.

U trećem poglavlju pod nazivom „Visoko obrazovanje kao usluga u pravnoj stečevini Europske unije“ krenulo se od definiranja pojma usluga u pravnoj stečevini EU. Poradi činjenice da za pojedine vrste usluga ne postoji definicija u zakonodavstvu, te činjenice da su različite vrste usluga definirane različitim aktima, sudska praksa vrlo često je, tumačeći pojam od slučaja do slučaja, bila ta koja je dala konačno obrazloženje pojma.

Načelno, usluge mogu biti gospodarske i negospodarske.

Usluge od općeg gospodarskog interesa definirala je EK, pojašnjavajući da se radi o uslugama tržišne prirode, kojima je DČ nametnula posebne obveze javnih usluga na temelju kriterija općeg interesa.

Negospodarske usluge od općeg interesa pružaju se na bazi solidarnosti i podliježu javnoj kontroli. Službe koje pružaju ove usluge usko su vezane s vršenjem državnih prerogativa ispunjavajući dužnosti države prema građanstvu.

Socijalne usluge od općeg interesa, koje mogu biti gospodarske i negospodarske, nisu definirane normativnim aktima, a služe nediskriminacijskom zadovoljenju potreba ranjivih skupina s ciljem boljeg standarda života.

⁷⁸⁷ Damjanović, loc. cit. Vidi bilješku 326

⁷⁸⁸ Ibidem.

Direktiva o uslugama koja je stupila na snagu 2006. pokušala je unijeti više reda u definiranje usluga u europskom pravnom i gospodarskom prostoru. Činjenica da je Priručnik za primjenu Direktive o uslugama EK donijela samo godinu dana nakon stupanja na snagu direktive, jasno govori o svim nedoumicama koje su ostale vezano za pojam usluga, unatoč direktivi.

Poimanje visokog obrazovanja kao usluge vodilo je u suprotstavljene stavove, kako na EU razini, tako na našoj nacionalnoj sceni.

Naime, Direktiva o uslugama sadrži popis djelatnosti na koje se ne odnosi. Obrazovanje nije isključeno iz primjene Direktive ovom izriječkom. Važno za istaknuti je da se ne radi o omašci, slučaju ili previdu. Obrazovanje upravo s razlogom nije isključeno od primjene Direktive.

Da je tomu tako jasno ukazuje tijek pregovora koji su prethodili donošenju Direktive, a vođeni su između zainteresiranih dionika. Tako je Europski sindikalni odbor za obrazovanje, ETUCE, snažno i u više navrata inzistirao da obrazovanje bude isključeno iz primjene Direktive o uslugama. Ako imamo u vidu da se radi o krovnom sindikatu obrazovnih djelatnika, jasno je da je ovaj stav podupirao značajan lobi.⁷⁸⁹

Stav je ovoga sindikata bio da obrazovanje u cijelosti treba isključiti iz primjene Direktive o uslugama. Ovo iz razloga što bi primjena Direktive o uslugama bila u izravnoj suprotnosti s nadležnošću DČ nad domenom obrazovanja. ETUCE pri tomu nagovještuje kako bi tretiranje obrazovanja kao gospodarske djelatnosti vodilo u eroziju kvalitete obrazovanja.

Danski i Norveški sindikat podupirali su stajališta ETUCE-a u nastojanju isključivanja obrazovanja iz primjene Direktive, inzistirajući i kod svojih vlada da jamče o ovom izuzimanju. Norveški sindikat je bio stava da bi primjena Direktive o uslugama na obrazovanje vodila u slabljenje utjecaja DČ na ovaj sektor, uz ozbiljnu opasnost da bi u tom slučaju obrazovanje postalo vođeno tržišnim pravilima. Sindikat je zaključio da će se u protivnom za svaki pojedini slučaj procjenjivati da li se radi o obrazovanju kao gospodarskoj ili negospodarskoj usluzi, o čemu će u krajnjoj instanci odlučivati Sud EU-a.

⁷⁸⁹ Europski sindikalni odbor za obrazovanje (ETUCE) osnovan je 1975., a predstavlja federaciju 123 sindikata obrazovanja u 51 zemlji, koji predstavljaju ukupno 11 milijuna članova diljem Europe. Radi se o udruženju nastavnika i drugog obrazovnog osoblja na europskoj razini, organiziranih u svrhu zastupanja njihovih interesa prema Europskoj komisiji i drugim europskim institucijama.

Danski sindikat učitelja je uputio alarmantno upozorenje Odboru za obrazovanje danske Vlade, ukazujući kako „trenutačno postoji zastrašujući nedostatak jasnoće o tome kakve posljedice Direktiva o uslugama može imati za danski obrazovni sustav...“ Načelni stav ovog sindikata je bio da Vladu treba obvezati da će, „ako postoji samo jedna kruna iz javne blagajne u obrazovnoj usluzi, ta usluga treba ostati izvan opsega primjene Direktive o uslugama. Samo tako se može osigurati da upravljanje sadržajem, kontrola kvalitete i dijeljenje znanja u području obrazovanja ostane nacionalna stvar i u budućnosti.”⁷⁹⁰

Unatoč velikim nastojanjima da obrazovanje ostane izvan primjene Direktive o uslugama, na način da bude izrijeckom u cijelosti izuzeto iz njene primjene, do istog nije došlo.

Ovo upravo iz razloga jer je odgovor na pitanje radi li se o obrazovanju kao gospodarskoj ili negospodarskoj usluzi, pa posljedično i treba li na ovu djelatnost primijeniti Direktivu o uslugama nužno potražiti od slučaja do slučaja, bez generaliziranja.

U Priručniku za primjenu Direktive o uslugama navedene su usluge koje su obuhvaćene Direktivom, međutim ne radi se o *numerus clausus*.

Tako se u Priručniku navodi da su Direktivom o uslugama obuhvaćeni osposobljavanje i usluge obrazovanja, izuzev kada uslugu pruža ustanova u okviru nacionalnog sustava, a učenici i/ili njihovi roditelji plaćaju dio operativnih troškova, budući da se usluga tada financira uglavnom iz državne blagajne.

Također, važno je primijetiti kako Priručnik povlači distancu između osnovnog i srednjeg obrazovanja s jedne strane, te visokog obrazovanja s druge strane. Naime, Priručnik navodi kako „negospodarske usluge od općeg interesa, kao što su usluge koje se ne pružaju uz naknadu u području nacionalnog osnovnog i srednjeg obrazovanja, nisu obuhvaćene Direktivom o uslugama.”⁷⁹¹

⁷⁹⁰ The EU Services Directive and the Public Services – a Norwegian perspective, Fagforbundet, Oslo. 2008., dostupno na: <https://www1.fagforbundet.no/bmat/file/B10D344A30>

⁷⁹¹ Europska komisija, Handbook on implementation of the services directive, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2007., dostupno na: <https://www.economy-ni.gov.uk/sites/default/files/publications/deti/services-directive-handbook.pdf>

Definiciju pojma poduzeća dao je Sud EU-a kao „svaki subjekt koji se bavi gospodarskom djelatnošću, bez obzira na pravni status subjekta i način na koji se financira“.⁷⁹² Vidimo da je Sud pribjegao funkcionalnom pristupu, važna je dakle djelatnost koju subjekt obavlja, dok ostvarivanje dobiti nije nužan preduvjet da bi organizacija imala status poduzeća. Ostvarivanje dobiti nije preduvjet da bi se da bi se pojedinu djelatnost smatralo gospodarskom, o čemu je stav zauzeo i Sud EU-a.^{793 794}

Slijedom navedenog, zaključuje se kako nije moguće cijeli sektor obrazovanja isključiti iz primjene Direktive o uslugama. Nije moguće iz primjene Direktive o uslugama isključiti niti cijeli sektor visokog obrazovanja. Iz dosadašnjeg dijela istraživanja naziru se obrisi stava u odnosu na postavljenu hipotezu da je na sektor javnog visokog obrazovanja moguća primjena Direktive o uslugama, međutim, za konačni stav bilo je potrebno znanstveno obraditi praksu Suda EU-a.

Sud EU je još sedamdesetih godina prošlog stoljeća primijenio pravo EU-a u predmetu *Casagrande*, u kojemu je bilo dvojbeno pripada li studentu pravo na stipendiju u slučaju kada studira u drugoj DČ.

U predmetu *Gravier* Sud EU je utvrdio zabranu diskriminacije na temelju nacionalnosti, ocijenivši crtanje stripova kao stručno osposobljavanje.

U predmetu *Blaziot* Sud EU trebao je dati odgovor na pitanje je li sveučilišni studij veterine dio javnog obrazovnog sustava ili se može smatrati strukovnim osposobljavanjem. Sud EU zauzeo je zanimljivo stajalište kako se studij veterine može smatrati strukovnim osposobljavanjem.

Sud EU je u predmetu *Wirth* izrijekom naglasio kako nije moguće općenito definirati obrazovanje kao negospodarsku djelatnost, ističući kako se obrazovne usluge koje pruža visoko učilište financirano iz javnih sredstava smatra negospodarskom uslugom, dok se iste te usluge koje su financirane privatnim sredstvima smatraju uslugom u smislu UFEU-a. U ovome predmetu Sud EU-a je ustanovio i kako je ostvarivanje ekonomske dobiti element koji

⁷⁹² Presuda Suda Europske unije, od 23. travnja 1991., *Klaus Höfner and Fritz Elser v Macrotron GmbH*, broj: C-41/90, st. 21.

⁷⁹³ Presuda Suda Europske unije, od 18. prosinca 2007., *Hans-Dieter Jundt and Hedwig Jundt v Finanzamt Offenburg*, broj: C-281/06.

⁷⁹⁴ Dijelom suprotno vidi u Staničić, loc. cit. Vidi bilješku 175

uslugu čini gospodarskom, međutim, ovaj stav je ubrzo izmijenjen u predmetu *Jundt*, u kojemu je sud zauzeo stajalište da je jedini uvjet da bi usluga bila gospodarska taj da se pruža uz naknadu. Od ovog predmeta Sud EU više nije mijenjao stajalište po ovom pitanju.

U predmetu *Kirschstein* naznačeno je da privatna visokoobrazovna institucija, čije usluge su financirane privatnim sredstvima podliježe pravilima unutarnjeg tržišta. Međutim, Sud EU nije ulazio u dvojbu u kojem omjeru bi visoko učilište trebalo biti financirano privatnim, a u kojem omjeru javnim sredstvima, da bismo mogli govoriti o obvezi primjene pravila unutarnjeg tržišta.⁷⁹⁵

Iz predmeta *Baltijas* razvidno je kako je Sud EU tumačio dvojbu može li se privatni subjekt koji obavlja više djelatnosti, uključujući istraživanje, ali čiji veći dio prihoda proizlazi iz ekonomskih djelatnosti kao što je pružanje obrazovnih usluga uz naknadu, smatrati „organizacijom za istraživanje i širenje znanja“. Sud EU zaključio je da bi se subjekt mogao kvalificirati kao „organizacija za istraživanje i širenje znanja“ mora provoditi nezavisne istraživačke djelatnosti, a koje može nadopuniti djelatnostima upoznavanja s rezultatima. Također je iznjedren stav kako organizacija za istraživanje i širenje znanja može obavljati i neke druge djelatnosti (primjerice, obrazovne djelatnosti uz naknadu), ako su takve djelatnosti podredne glavnim djelatnostima (nezavisno istraživanje i upoznavanje javnosti s rezultatima tog istraživanja) koje su većinom neekonomske.

U predmetu *Komisija protiv Mađarske* Sud EU prvi se put bavio primjenjivošću prava WTO-a u sporu Komisije protiv države članice, obrazlažući da se Komisija može pozivati na odredbe GATS-a kako bi „osigurala da Unija ne snosi nikakvu međunarodnu odgovornost u situaciji u kojoj postoji rizik od iznošenja spora pred WTO“. Sud EU otklonio je Mađarski prigovor nenadležnosti Suda a koji se odnosio na stav Mađarske da područje visokog obrazovanja temeljem UFEU-a nije u nadležnost EU-a. Sud je obrazložio kako je trgovina obrazovanim uslugama u nadležnosti Unije, upućujući i na obvezu DČ da poštuju međunarodne sporazume (GATS) obuhvaćene pravom EU-a. Sud EU je nadalje naglasio kako DČ imaju široku nadležnost na području obrazovanja, ali da obveze preuzete u okviru GATS-a (uključujući i one koje se odnose na liberalizaciju trgovine privatnim obrazovnim

⁷⁹⁵ Sud EU je u predmetu *Congregacion de Escuelas Pias Provincia Betania* zauzeo stav da ista visokoobrazovna ustanova može pružati i gospodarske i negospodarske usluge od općeg interesa, pa samim time djelomično podliježati pravilima unutarnjeg tržišta.

uslugama) ulaze u isključivu nadležnost Unije i sukladno tome tvrdnje Mađarske da u području trgovine obrazovnim uslugama države članice „pojedinačno odgovaraju“ za moguće nepoštivanje svojih obveza na temelju GATS-a“ ocjenjuje kao pogrešne.

Slijedom svega iznijetog, jasno je da se u području visokog obrazovanja, nad kojim EU ima tek komplementarnu nadležnost, moguće primijeniti pravo EU-a.

Zakonodavna reforma visokog obrazovanja nije prošla bez kontroverzi upravo vezano za Direktivu o uslugama i poimanje dijela visokog obrazovanja kao usluge sukladno pravnoj stečevini EU-a.

U Nacrtu Zakona o osiguravanju kvalitete u visokom obrazovanju i znanosti, Ministarstvo Znanosti i visokog obrazovanja pozivalo se na usklađivanje s Direktivom o uslugama. Nacionalno vijeće za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj oštro se suprotstavilo usklađivanju nacionalnih obrazovanih propisa s Direktivom o uslugama, navodeći kako nema mjesta za primjenu Direktive o uslugama na visoko obrazovanje. Reforma je zaustavljena, da bi bila nastavljena u rujnu 2019. kada je u proceduru pušten novi Nacrt Zakona o osiguravanju kvalitete u visokom obrazovanju i znanosti, koji se ovaj put nije pozivao na usklađenost s Direktivom o uslugama, ali je *de facto* sadržavao iste odredbe kao i ranije osporavani, tj. radilo se upravo o usklađivanju s Direktivom o uslugama. Na javnom savjetovanju na ovakav prijedlog zakona ovaj put nije bilo primjedbi.

Važeći Zakon o osiguravanju kvalitete u visokom obrazovanju i znanosti, za razliku od svog prethodnika, usklađen je s Direktivom o uslugama. Tako je napuštena obveza mentorstva prilikom osnivanja novog visokog učilišta, čime se visoko učilište u osnivanju primorava da svoju uslugu obavlja u suradnji s potencijalnim konkurentima. Odredbe o obvezi bankarske garancije koju bi privatno sveučilište moralo izdavati kod osnivanja također nisu našle mjesta u novom zakonu te se nisu našle u novom prijedlogu zakona. Također, napuštena je obveza iz ranije važećeg zakona koja je zahtijevala od privatnih pružatelja usluga izradu studije ekonomske opravdanosti izvođenja studijskog programa. Stoga možemo reći da su zakoni RH koji se tiču visokog obrazovanja usklađeni s Direktivom o uslugama, iako se na istu izriječkom ne pozivaju. Međutim to nije slučaj s podzakonskim aktima, npr. trenutno važeći Pravilnik o uvjetima za izdavanje dopusnice za obavljanje znanstvene djelatnosti još

uvijek nije usklađen sa Zakonom o osiguravanju kvalitete u visokom obrazovanju i znanost, iako je od stupanja na snagu ovoga zakona prošlo godinu i pol dana.

Iz sveukupno provedene analize razvidno je da nije moguće donijeti generalni zaključak kada se obrazovna usluga može smatrati uslugom prema pravnoj stečevini EU-a, nego je nužno svaku pojedinu situaciju posebno cijeniti. Upravo iz ovog razloga nije bilo moguće cjelokupnu djelatnost obrazovanja izuzeti od primjene Direktive o uslugama jer, vidjeli smo, i javne obrazovne ustanove mogu pružati obrazovnu djelatnost uz naknadu, čime izravno podliježu kontroli Suda EU-a.

Postavljena hipoteza da je Direktiva o uslugama 2006/123/EZ primjenjiva na sustav javnog visokog obrazovanja u državama članicama se potvrđuje, na temelju funkcionalnog pristupa visokom obrazovanju kao usluzi u pravnoj stečevini EU-a.

Ističe da nije od odlučnog interesa vrsta institucije koja pruža uslugu visokog obrazovanja, nego vrsta usluge koju ta institucija pruža. Stoga je na djelatnost javnog visokog obrazovanja moguća primjena Direktive o uslugama, u situaciji kada to visoko obrazovanje ima atribute gospodarske djelatnosti, tj. kada uslugu pruža uz naknadu.

Preporuka je ovoga rada da u tom slučaju institucije – visoka učilišta vode odvojene račune za gospodarske i za negospodarske visokoobrazovne usluge, a sve u svrhu poštivanja pravila tržišnog natjecanja, o čemu će biti govora u nastavku.

U svakom slučaju, a kao što ističe Cino Pagliarello, EU ima potencijal postati institucija koja „mijenja igru“ europskog visokog obrazovanja, uz potporu EK kroz „meku koordinaciju i potporu financiranja“.⁷⁹⁶

Četvrto poglavlje pod naslovom „Nadležnost država članica i Europske unije u području (visokog) obrazovanja“ bavilo se pitanjem stvarne raspodjele nadležnosti između DČ i same EU na polju visokog obrazovanja, imajući u vidu nadležnost koja proizlazi iz UFEU-a. Naime, kao što je naglašeno više puta, EU ima tek komplementarnu nadležnost nad visokim obrazovanjem, na temelju odredbe iz čl. 165. i 166. UFEU-a. Također, organizacija nastavnog sadržaja i struktura obrazovanih institucija u rukama je država članica. Međutim, EU ima mogućnost djelovanja i na ovom području s ciljem zaštite temeljnih vrijednosti EU-a, te

⁷⁹⁶ Cino Pagliarello, loc. cit. Vidi bilješku 727

razvoja europske dimenzije u obrazovanju. Ugrubo, kada obrazovanje možemo definirati kao negospodarsku uslugu, isto je podložno pravu DČ, dok u slučaju kada se obrazovanje kvalificira kao gospodarska djelatnost isto ulazi u doseg prava EU-a, konkretno, pravila o slobodi kretanja usluga. Međutim, i u slučaju kada o obrazovanju govorimo kao o negospodarskoj usluzi od općeg interesa, moguće je da isto bude u doseg EU prava. Ovo će biti slučaj kada u svrhu osiguravanja slobode kretanja na unutarnjem tržištu, a nastavno u svrhu jamstva pristupa reguliranim profesijama, treba uskladiti pristup profesijama na razini EU-a.

Europska unija je Lisabonskim procesom⁷⁹⁷ kao jednu od glavnih zadaća europskog obrazovanog sustava, navela povećanje transparentnosti obrazovnih kvalifikacija.⁷⁹⁸

Preporukom Europskog parlamenta i Vijeća u travnju 2008. godine uspostavljen je Europski kvalifikacijski okvir za cjeloživotno učenje⁷⁹⁹. Ova Preporuka će 2017. godine biti zamijenjena novom Preporukom.⁸⁰⁰ Cilj Europskog kvalifikacijskog okvira u kratko je bio iznjedruti zajednički jezik za razumijevanje ishoda učenja, radi boljeg tumačenja međusobnih razlika nacionalnih kvalifikacija.

Angažman EK na području Europskog kvalifikacijskog okvira u službi je afirmacije obrazovanja na političkoj i pravnoj sceni EU-a, stoga se doista može govoriti o političkom poduzetništvu EK na polju visokog obrazovanja.

Danas je na snazi Direktiva 2001/19/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2001. o izmjeni direktiva Vijeća 89/48/EEZ i 92/51/EEZ o općem sustavu za priznavanje stručnih kvalifikacija, kao temeljni akt za uređenje ove materije. Sud EU bio je u prilici tumačiti uvjete za priznavanje stručnih kvalifikacija. Iako su regulirane profesije u domeni DČ, Sud EU bio je u prilici definirati sam pojam „regulirana profesija“. Sud se također bavio pitanjem akreditiranja obrazovnih ustanova i kvalitetom obrazovnih usluga te je, između ostalog, naglasio i važnost vrednovanja svih stečenih znanja i iskustava imatelja diplome. Analizirana

⁷⁹⁷ Lisabonski proces započeo je na sastanku Europskog vijeća, 2000. godine

⁷⁹⁸ Lisabonsko europsko vijeće, ožujak 2000. god., https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm, pristupljeno 15.3.2022.g.

⁷⁹⁹ Recommendation of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 on the establishment of the European Qualifications Framework for lifelong learning, *Službeni list Europske unije*, broj C 111, 6. svibnja 2008.

⁸⁰⁰ Preporuka Vijeća od 22. svibnja 2017. o Europskome kvalifikacijskom okviru za cjeloživotno učenje i o stavljanju izvan snage Preporuke Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2008. o uspostavi Europskoga kvalifikacijskog okvira za cjeloživotno učenje, *Službeni list Europske unije*, broj C 189/15, 15. lipnja 2017.

sudska praksa ukazala je kako Sud EU-a na temelju europskog prava *de facto* vrši usklađivanje obrazovanih sustava DČ.

Analizirajući sudske prakse vidjeli smo da se DČ nerado odriču monopola nad domenom visokog obrazovanja, držeći ga važnim nacionalnim pitanjem, od kulturnog i političkog interesa. Sud EU u više je navrata ukazao kako visoko obrazovanje nije izvan primjene prava EU-a, podsjećajući da, iako usklađivanje na polju obrazovanja nije dozvoljeno, do istog ipak dolazi, između ostalog, na temelju Direktive o priznavanju stručnih kvalifikacija, čiji cilj je poduprijeti temeljene slobode.

Na predmetima iz domene visokog obrazovanja koji su se našli pred Sudom EU-a može se vidjeti kako dolazi do prelijevanja nadležnosti, u smislu preuzimanja nadležnosti od strane EU-a nad zadržanim ovlastima DČ. U tom slučaju govorimo o nadmoći prava EU-a.

Do prelijevanja nadležnosti na polju visokog obrazovanja došlo je prvenstveno pozivanjem na pravna načela, konkretno, na pravno načelo nediskriminacije. Sud EU je kod toga stava da se DČ kod vršenja svoje nadležnosti moraju pridržavati prava EU-a. Pravo EU-a tako postaje širi pojam od nadležnosti EU-a, budući da Sud EU tumači razliku između postojanja i vršenja ovlasti. U predmetu *Bidar*, nezavisni odvjetnik konstatira proširenje okvira primjene prava EU-a, koje proširenje proizlazi iz proširenih ovlasti Zajednice.

U predmetu *Komisija protiv Austrije* nezavisni odvjetnik dao je tumačenje pojmova postojanja nadležnosti naspram vršenja nadležnosti, ustvrdivši kako je pravo EU-a primjenjivo na djelatnost obrazovanja. Pri otmu je dao obrazloženje da čak i kada se radi o isključivoj nadležnosti država članica u području obrazovanja, države članice obvezne su izvršavati svoje zadržane ovlasti sukladno pravu EU-a, poštujući načela jednakog tretmana.

Obrazovanje je školski primjer za razumijevanje načina na koji Sud EU obrazlaže odluke o primjenjivosti prava EU-a u situacijama iz domene zadržanih ovlasti država članica. Iz ranijih predmeta, npr. iz predmeta *Gravier* vidjeli smo da je Sud EU-a uvjetovao primjenu prava EU-a s nadležnošću EU-a.

Sud EU-a također je u više predmeta, npr. *Komisija protiv Belgije, Blaizot* i dr. ustvrdio da pod strukovnim osposobljavanjem podrazumijeva i visoko obrazovanje.

U pojedinim predmetima poput predmeta *Froster*, Sud EU-a obrazlagao je pojam postojanja nadležnosti, ali se nije upuštao u analizu vršenja nadležnosti.

Predmet *Bressol* pokazao je vještinu Suda EU kada obrazlaže postojanje nadležnosti u odnosu na vršenje nadležnosti, povlačeći razliku između njih, što je dovelo do zaključka da pitanje obrazovanja spada u materijalni opseg Ugovora.

Sud je dakle u svojim ranijim odlukama tvrdio kako pravo EU-a nije nadilazilo opseg ovlasti EU-a, da bi u kasnijim predmetima Sud EU-a ipak proširio primjenu prava EU-a.

Odgovor na pitanje podjele nadležnosti između država članica i EU-a u području visokog obrazovanja treba potražiti i u mekom pravu (Komunikacija o ulozi sveučilišta u Europi znanja⁸⁰¹, „Mobiliziranje europske umne snage: omogućavanje sveučilištima da daju svoj puni doprinos Lisabonskoj strategiji”).⁸⁰²

U svrhu analize prelijevanja nadležnosti na polju visokog obrazovanja, analizirani su najvažniji predmeti Suda EU-a koji se tiču pitanja prelijevanja nadležnosti u slučajevima utemeljenim na pitanjima državljanstva i nediskriminacije te predmeti koji se tiču zaštite tržišnih sloboda. Uočeno je da naizgled nevezane odredbe prava EU-a utječu na visoka učilišta i njihove djelatnosti.

U predmetu *Komisija protiv Belgije* Sud EU-a izričito je zabranio svaku diskriminaciju na temelju nacionalnosti, obrazlažući da studenti iz drugih područja EU-a imaju isti status u drugoj članici EU-a kao i njeni studenti. U predmetu *Komisija protiv Austrije* studenti koji su željeli upisati studij visokog obrazovanja u Austriji morali su dokazati da ispunjavaju uvjete za pristup visokom obrazovanju u državi u kojoj su završili srednjoškolsko obrazovanje, a uz to pristupiti i prijemnom ispitu, a što nije bila obveza za austrijske studente. Ovo postupanje austrijskih vlasti Sud EU-a ocijenio je suprotnim pravu EU-a.

⁸⁰¹ Europska Komisija, *Communication from the Commission: The role of the universities in the Europe of knowledge*, Bruxelles, 5. veljače 2003.

⁸⁰² Europska Komisija, *Communication from the Commission: Mobilising the brainpower of Europe: enabling universities to make their full contribution to the Lisbon Strategy*, Bruxelles, 20. travnja 2005.

Predmet *Bidar* doveo je do zaključka da pitanje prava studentskih stipendija studenta koji iz jedne države članice ode studirati u drugu državu članicu predstavlja pitanje koje podliježe pravu EU-a pa je time podložno procjeni radi li se o diskriminaciji. Sud EU proširio je pitanje prava na studentske stipendije i na ekonomski neaktivne građane, ako su dovoljno integrirani u društvo.

U predmetima *Morgan i Bucher* Sud EU-a obrazložio je da se radi o ograničenju prava slobode kretanja situacija kada se dodjela studentskih stipendija uvjetuje zahtjevom da ti studiji moraju biti nastavak obrazovanja koje je u državi članici porijekla studenta trajalo najmanje godinu dana.

Predmet *Bressol* odgovorio je na dvojbu oko ograničenja broja studenata iz drugih DČ koji imaju pravo upisa na visoko učilište. Sud EU zaključio je da bojazan od prevelikog financijskog opterećenja za visoko obrazovanje ne može biti opravdanje za nejednak tretman studenata rezidenata i nerezidenata, dok je pitanje opravdanja različitog tretmana domaćih i stranih studenta kroz zaštitu javnog zdravlja, ostavio nacionalnom sudu na procjenu.

U predmetima *Prinz and Seeberger i Thiele Meneses* Sud EU-a zaključio je da nespojivo s pravom EU-a da države članice uvjetuju dodjelu stipendija studentima za studije u drugim državama članicama obvezom stalnog prebivališta najmanje tri godine prije početka navedenog studija.

Stav je Suda EU u predmetu *Bragança Linares Verruga i drugi* da se radi o diskriminaciji kada nacionalni propis za dodjelu studentske pomoći studentima koji nemaju boravište u dotičnoj zemlji uvjetuje time da je barem jedan od roditelja tog studenta radio u toj državi članici u minimalnom i neprekinutom razdoblju od pet godina u trenutku podnošenja zahtjeva, ako isti uvjeti ne važe za studente koji imaju boravište na području te države.

U predmetu *Depesme i Kerrou* sudska praksa tumači svrhu studentske stipendije, ustvrdivši kako je smisao stipendije financijski pomoći studentu čiji obveznik uzdržavanja nije u mogućnosti uzdržavati tog studenta.

Sud EU je u predmetu *MCM*, odlučivao primjenom čl. 45. UFEU-a, s ciljem olakšavanja obavljanja profesionalnih djelatnosti bilo koje vrste na području Unije, naglasivši nužnost dokaza dovoljne veze integracije s društvom u kojem treba ostvariti pravo na stipendiju.

Analizirana praksa ukazala je na balansiranje Suda EU-a kada je trebalo uravnotežiti pravo na studiranje u drugoj DČ i financijski interes države domaćina.

Sud EU-a svojim je odlukama osnažio studentska prava, vodeći u neoliberalni pristup obrazovanju.

Kada je u pitanju primjena pravila tržišnog natjecanja na visoko obrazovanje, kreće se od utvrđenja je li predmetno obrazovanje gospodarska usluga, uz napomenu da ostvarivanje dobiti nije nužan uvjet za tu kvalifikaciju, kao što niti javni karakter obrazovne ustanove ne znači *a priori* da ta ustanova ne može biti poduzetnik.

Nesporno privatno financirana visoka učilišta, kao i javno financirana sveučilišta kada supsidijarno pružaju usluge od općeg gospodarskog interesa moraju poštivati pravila tržišnog natjecanja. U slučajevima kada država financira visoka učilišta koja se bave pružanjem usluga od općeg gospodarskog interesa, važe pravila o državnim potporama, sukladno pravilima tržišnog natjecanja.

Argumenti država članica za neprimjenu prava EU-a na područje obrazovanje uglavnom se oslanjaju na stav kako obrazovanje nije podložno tržišnim pravilima. Države članice također osporavaju nedostatak nadležnosti EU-a, odvajajući opseg primjene prava EU-a od nadležnosti EU-a.

Pod pravila tržišnog natjecanja u pravnoj stečevini EU-a, a što podrazumijeva pravila izbjegavanja tajnih dogovora, dominantnog položaja, ometanje tržišnog natjecanja i sl., potpadaju samo subjekti koji imaju status poduzetnika. Sud EU-a pojasnio je status poduzetnika u odluci *Hofner*, utvrđujući poduzetnikom svaki subjekt koji se bavi gospodarskom djelatnošću, neovisno o pravnom statusu, i neovisno o načinu na koji se financira.⁸⁰³

⁸⁰³ Presuda Suda Europske unije, od 23. travnja 1991., *Klaus Höfner and Fritz Elser v Macrotron GmbH*, broj: C-41/90.

Iz analize predmeta *Scuola Elementare Maria Montessori protiv Komisije* Sud zaključuje kako se za crkvene subjekte ne može uspostaviti trajan status nekomercijalnog subjekta.

Predmet *Congregacion protiv Ayuntamiento* polučio je izričitim stavom Suda EU-a da u slučaju kada je djelatnost obrazovne ustanove negospodarska, ali se koristi i za pružanje gospodarskih usluga, nužno dolazi do primjene pravila unutarnjeg tržišta na potonju djelatnost, slijedom čega ustanova treba voditi dva odvojena računa.

U predmetu *Karel de Grote-HKHA* stav je Suda EU-a da se uvjeti potrošačkog kreditiranja, dakle propisi koji su iz domene tržišnog natjecanja, mogu odnositi na ustanove koje pružaju uslugu visokog obrazovanja. U tom slučaju ustanova se može smatrati prodavateljem robe ili pružateljem usluga u smislu prava EU-a.

U predmetu *Simma Federspiel* Sud je zauzeo stav da uvjet da student nakon završenog studija određeni broj godina mora raditi u državi koja ga je stipendirala predstavlja ograničenje slobode kretanja, uz ogradu da se ciljevi ovog ograničenja u vidu izbjegavanja rizika od narušavanja financijskog balansa, kao i uravnoteženja socijalne sigurnosti u konkretnom slučaju smatraju opravdanim.

U predmetu *Dubrovin & Tröger – Aquatics* Sud EU-a dao je definiciju pojma školsko ili sveučilišno obrazovanje, navodeći kako se pri tomu misli na integrirani sustav prijenosa znanja i sposobnosti na različitim područjima, u smislu produbljenja i razvoja znanja i sposobnosti studenata kako se budu razvijali i specijalizirali različitim stupnjevima tog sustava.

Sud EU je u predmetu *Boriss Cilevics i dr.* zaključio da nacionalni propisi koji traže izvođenje studijskih programa isključivo na službenom jeziku države članice i to bez iznimke ne bi bio u skladu s pravom EU-a.

Tavares i Sin tvrde da ovaj mehanizam, osim što osnažuje studentska prava, vodi u veću komercijalizaciju visokog obrazovanja, namećući neoliberalni pristup obrazovanju. Ističu kako je upravo „vidljiva ruka“ EU institucija intervenirala u područja koja su formalno izvan njenog njihovog područja, pri tomu podcrtavajući visoko obrazovanje. (ovaj žuti dio mi je malo nejasan)

Iz sveukupno provedene analize razvidno je kako je pitanje stvarne podjele nadležnosti između DČ i EU-a kompleksno i također treba biti predmetom analize od slučaja do slučaja. Naime, dok iz zakonodavstva EU-a, prvenstveno na temelju odredbe iz čl. 165. UFEU-a proizlazi da je obrazovanje u nadležnosti DČ, iz sveukupne analize uočeno je da dolazi do prelijevanja nadležnosti. Izostanak formalne nadležnosti EU-a nad VO prisiljava institucije EU-a da obrazovanju pristupe preko drugih odredbi, odredbi o državljanstvu i slobodi kretanja, unutarnjem tržištu i sl.

Ekspanzija online obrazovanja može dovesti do novih napetosti u smislu pravila tržišnog natjecanja koja se imaju primjenjivati na dio obrazovanog sustava.

Kao što je razvidno, Sud EU neizravno utječe na obrazovnu autonomiju država članica. Istraživanje ukazuje da se radi o tomu da je Sud EU-a već prešao granicu, šireći nadležnost EU-a nad visokim obrazovanjem.

Djelovanje Suda EU-a kojima Sud izlazi iz nadležnosti EU-a nad visokim obrazovanjem nije našlo uporište u zakonodavnoj aktivnosti EU-a prvenstveno iz političkih razloga, budući da se DČ ne odriču svojih isključivih nadležnosti, braneći ovo ponašanje čuvanjem nacionalnog identiteta.

Postavljena hipoteza da institucije EU-a proširuju nadležnost EU-a propisanu osnivačkim ugovorima u području visokog obrazovanja se potvrđuje. Proširenje nadležnosti vrši se na temelju primjene drugih odredaba primarnog i sekundarnog zakonodavstva EU-a, uz aktivizam Suda EU-a.

Sud EU-a je radi aktivizma, pa i u domeni visokog obrazovanja kada se radilo o prelijevanju trpio kritike, međutim, DČ nikada se nisu odlučile uspostaviti sveobuhvatnu nadsudborsku strategiju, slijedom čega odluke koje se donose od slučaja do slučaja mogu voditi u pravnu nesigurnost. Preciznije norme u domeni visokog obrazovanja i prava EU-a mogle bi rezultirati većom pravnom sigurnošću. Kod toga je važno ukazati i na sve dublju problematiku „odljeva mozgov“, kao i velike razlike u obrazovnim sustavima DČ, što su sve okolnosti na koje EU treba adekvatno odgovoriti.

Iako Gavella zagovara da, na temelju doktrine impliciranih ovlasti (a koja doktrina se koristi radi opravdanja regulatornih aktivnosti EU-a u područjima u kojima nadležnost zadržavaju DČ), ovlasti za reguliranje točno određene pravne materije implicira i ovlasti za reguliranje sporednih pitanja koja su logično povezana s materijom na koju se ovlast odnosi, EU ima i ovlasti koje joj nisu izrijekom Osnivačkih ugovora dane, ali se podrazumijevaju⁸⁰⁴, mišljenja sam kako bi materiju nadležnosti nad visokim obrazovanjem trebalo normativno urediti.

Naime, razumno se ukazuje preporuka razmotriti izmjenu primarnog zakonodavstva EU-a, tako da se formalna nadležnost nad visokim obrazovanjem uskladi s faktičkim stanjem, u smislu formalnog širenja nadležnosti EU-a nad visokim obrazovanjem. Naime, europska nadležnost nad visokim obrazovanjem treba biti zasnovana na pravoj, a ne ekonomskoj osnovi.

Međutim očekivano je da će pojedine DČ izraziti otpor prema navedenom.

U svakom slučaju, trebat će voditi računa da daljnja komercijalizacija visokog obrazovanja može ugroziti njegovu osnovnu, negospodarsku ulogu.

Visoko obrazovanje se nesporno europeizira u funkcionalnom i organizacijskom smislu. Pitanje je kojim putem će ovaj proces dalje ići? Hoće li ovaj proces još više udružiti EU ili će voditi do daljnjih napetosti između EU-a i država članica? Potonjem zasigurno ne ide na ruku nedovoljna određenost i jasnoća pravila po kojima bi se taj put trebao odvijati.

⁸⁰⁴ Gavella, Nikola: O Europskom privatnom pravu, *Europsko privatno pravo*, urednica: Hrabar, Dubravka Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2002. str. 1-41.

6. POPIS LITERATURE

MONOGRAFIJE, UDŽBENICI, KNJIGE, ZNANSTVENI RADOVI

1. Alston, Philip: *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, 1999.
2. Amashukeli, Mariam, Lezhava, Diana i Chitashvili, Marine: *High education in Georgia and self assessment of competencies by the university graduates*, Nekeri, Tbilisi, 2022.
3. Bache, Ian i Jordan, Andrew: *The Europeanization of British Politics, The Europeanization of British Politics*, Palgrave Macmillan, London, 2006.
4. Bačić Selanec, Nika: *A Realist Account of European Union Citizenship*, doktorska disertacija, Pravni fakultet u Zagrebu, 2019.
5. Baucon, Lena: *EU Free Movement Law and the Powers Retained by Member States*, Thesis submitted for assessment with a view to obtaining the degree of Doctor of Laws of the European University Institute, Firenca, 2014.
6. Corbett, Anne: *Universities and the Europe of Knowledge: Ideas, Institutions and Policy Entrepreneurship in European Union Higher Education Policy, 1955–2005*, Palgrave Macmilian, London, 2005.
7. Curaj, Adrian, et al: *The European higher education area: Between critical reflections and future policies*, Springer Nature, 2015.
8. Čapeta, Tamara i Rodin, Siniša: *Osnove prava Europske unije*, Narodne Novine, Zagreb, 2018.
9. Davies, Karen; van Munster, Maarten; Düsterhöft, Isabel: *Understanding european union law*, Taylor and Francis, 2022., str. 1-227.
10. Dinh Nguyen, Quoc, Daillier, Patrick, Forteau, Mathias i Pellet, Alain: *Droit international public*, L.G.D.J, Pariz, 2009.
11. Gori, Gisella: *Towards a EU Right to Education*, Kluwer Law International, The Hague, London, Boston
12. Govaere, Inge, et al: *The European Union in the World*, Essays in Honour of Marc Maresceau, 2013., str. 706-709.
13. Guastini, Riccardo: *Sintaksa prava*, Zagreb, 2016., Naklada Breza
14. Hunt, Lynn: *Inventing Human Rights: A History*, W.W. Norton & Company, 2008.
15. Koprić, Ivan, Musa, Anamarija, Lalić Novak, Goranka: *Europski upravni prostor*, Urednik: Đulabić, Vedran, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2012.

16. Milašiuė, Vygaite: *Freedom of the rule of law- promoting expression of prosecutors under European law*, Peter Lang Publishing Group, 2023., str. 235-264.
17. Petrić, Davor: *Pravo poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga*, 2021., str. 139-179.
18. Rasmussen, Hjalte: *On Law and Policy in the European Court of Justice: A Comparative Study in Judicial Policymaking*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/Lancaster, 1986.
19. Sin, Cristina; Tavares, Orlanda; Cardoso, Sónia, Rosa, Maria J.: *European Higher Education and the Internal Market*, Palgrave Macmillan, London, 2018.
20. Terris, Daniel, Romano, Cesare P. R. i Swigart, Leigh: *The International Judge: An Introduction to the Men and Women Who Decide the World's Cases*, Brandeis University Press, 2007.
21. Tomaševski, Katarina: *Human rights obligations in education: The 4-A Scheme*, Wolf Legal Publishers, 2006.
22. Vasiljević, Snježana i Vinković, Mario: *Temeljna prava i zabrana diskriminacije u praksi europskih i nacionalnih sudova*, Zagreb, Narodne Novine, 2019.

RADOVI U ZNANSTVENIM I STRUČNIM ČASOPISIMA TE ZBORNICIMA

1. Alexy, Robert: Constitutional Rights and Proportionality, *Revus - Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law*, Vol. 22., 2014., str. 51–65.
2. Alston, Philip: Resisting the Merger and Acquisition of Human Rights by Trade Law: A Reply to Petersmann, *European Journal of International Law*, Vol. 13., No. 4., 2002., str. 815–844.
3. Amato, Federico, Farbmman, K.: Applying EU competition law in the education sector, *International Journal for Education Law and Policy*, Vol. 6., No. 1.-2., 2010., str. 7-12.
4. Bárd, Petra: The rule of law and academic freedom or the lack of it in Hungary *European Political Science*, Vol. 19., No. 1., 2020., str. 87-96.
5. Bartha, Ildiko: Protected by Monopolies? Access to Services of General Interests on the EU Internal Market, *Public goods & governance*, Vol. 5., Br. 1., 2020., str. 37–58.
6. Berlinguer, Luigi: Cross-Border Higher Education and the Services Directive: Importance, Protection and Success, *Cross-Border Higher Education and Quality*

- Assurance*, urednici João Rosa, Maria, Sarrico, Cláudia S., Tavares, Orlanda i Amaral, Alberto, Palgrave Macmillan, London, 2016., str. 105–115.
7. Besson, Samantha: The European Union and Human Rights: Towards A Post-National Human Rights Institution?, *Human Rights Law Review*, Vol. 6., No. 2., 2006., str. 323–360.
 8. Bilić, Andrijana: Akademska prava sveučilišnih nastavnika i suradnika u RH, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, Vol. 30., No. 2., 2009., str. 860- 885.
 9. Boudier, Annie: Qualifications in France: towards a national framework?, *Journal of Education and Work*, Vol. 16., No. 3., 2003., str. 347-356.
 10. Brøgger, Katja: How education standards gain hegemonic power and become international: The case of higher education and the Bologna Process, *European Educational Research Journal*, Vol. 18., No. 2., 2019., str. 158-180.
 11. Busschaert, Gautier: Revisiting the Fundamentals of Internal Market Law: Civil Society as a Third Sector between the State and the Market, *European Business Law Review*, Vol. 22, No. 6., 2011., str. 725–739.
 12. Canale, Damiano: Legal Interpretation and the Objectivity of Values, *SSRN Electronic Journal*, 2008., str. 1-26.
 13. Canosa Usera, Raul: Right to Education and Educational Pluralism (Commentary to Article 2 of Protocol 1), *Europe of Rights: A Compendium on the European Convention of Human Rights*, Brill, Nijhoff, 2012. str. 559–577.
 14. Caruso, Daniela: Lost at sea, *German Law Journal*, Vol. 15., No. 6., 2014., str. 1197-1208.
 15. Charlier, Jean-Emile, and Sarah Croché: How European integration is eroding national control over education planning and policy, *European Education*, Vol. 37., No. 4., 2005, str. 7-21.
 16. Chovet, Morgane: 'Europe of the Regions': From Slogan to Effects on European Union Borders and Regions, *Borders in Globalization Review*, Vol. 4., No. 2. Victoria, British Columbia, 2023., str. 61-70.
 17. Cino Pagliarello, Marina: Higher education in the single market between (trans)national integration and supranationalisation: exploring the european universities initiative, *Journal of European Integration*, Vol. 44., No. 1., 2022., str. 149-164.
 18. Comandè, Fausto, De Groof, Jan: Juridification, judicialisation and judicial activism in Higher education: views from the CJEU, *European Higher Education and the Internal*

- Market, Tensions Between European Policy and National Sovereignty*, urednici: Sin, Cristina, Tavares, Orlanda, Cardoso Sonia i Rosa, Maria J., Palgrave Macmillan, Cham, 2018., str. 73–126.
19. Coppel, Jason i O'Neill, Aidan: The European Court of Justice: taking rights seriously?, *Legal Studies*, Vol. 12., No. 2., 1992., str. 227–245.
 20. Dakowska, Dorota, Serrano Velarde, Kathia: European higher education policy, *Handbook of European Policies, Interpretive Approaches to the EU*, urednik Heinelt, Hubert i Munch, Sybille, Edward Elgar Publishing, Northampton, 2018., str. 260–273.
 21. Damjanović, Dragana: “Reserved areas“ of the member states and the ECJ: The case of higher education, *The European Court of Justice and the Autonomy of the Member States*, urednici: Micklitz, Hans-Wolfgang i De Witte, Bruno, Intersentia, Cambridge, 2012., str. 149–174.
 22. Dammann, Jens, Hansmann, Henry: Globalizing commercial litigation, *Cornell Law Review*, Vol. 94, No. 1., 2008., str. 1-72.
 23. Davies, Gareth: Competition, free movement, and consumers of public services, *Eur. Bus. L. Rev.*, Vol. 17, No. 95., 2006., str. 95-104.
 24. Davies, Gareth: Welfare as a Service, *Legal issues of economic integration*, Vol. 29., No. 1., 2002., str. 27-40.
 25. Davies, Gareth: The Community's Internal Market-Based Competence to Regulate Healthcare: Scope, Strategies and Consequences, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 14., No. 3., 2007., str. 215-238.
 26. Davies, Gareth: The Law on the Free Movement of Services: Powerful, but Not Always Persuasive, in Damian Chalmers, and Anthony Arnall (eds), *The Oxford Handbook of European Union Law*, Oxford Handbooks, Oxford Academic, 2015., str. 562–586.
 27. Davies, Gereth: The Process and Side-Effects of Harmonisation of European Welfare States, *Jean Monnet Working Paper*, No. 02/06, 2006., str. 1-64.
 28. Dawson, T. Brettel: Legal Research in a Social Science Setting: The Problem of Method, *Dalhousie Law Journal*, Vol. 14., No. 3., 1992., str. 445–472.
 29. De Groof, Jan: The New Old Debate. Free Movement of Services and the Freedom of Establishment Within the Internal European Market: Does the Directive 2006/123 EC Move Past Education? Concerning the Border of National Sovereignty Within the EU, *Cross-Border Higher Education and Quality Assurance: Commerce, the Services*

- Directive and Governing Higher Education*, Palgrave Macmillan, London, str. 117-137.
30. De Wit, Kurt, C. Verhoeven, Jef C.: The Higher Education Policy of the European Union. With or against the Member States?, Higher education and the nation state: the international dimension of higher education, urednici Huisman, Jeroen, Maassen, Peter, Neave, Guy R., Pergamon Press, Oxford, 2001., str. 175-231.
 31. Devidal, Pierrick: Trading Away Human Rights? The GATS and the Right to Education: A Legal Perspective, *Journal for Critical Education Policy Studies*, Vol. 2., No. 2., 2014., str. 54–73.
 32. Duić, Dunja i Petrašević, Tunjica: Opinion 2/13 on the EU accession to the ECHR, *New Developments in the EU Labour, Equality and Human Rights Law*, Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Faculty of law, urednik Vinković, Mario, 2015., str. 251 – 266.
 33. Eeckhout, Piet: The European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms as an Integral Part of EU Law—Some Reflections on Status and Effect, *The European Union in the World. Brill Nijhoff*, 2014., str. 87-99.
 34. Elken, Mari: EU-on-demand: developing national qualifications frameworks in a multi-level context, *European Educational Research Journal*, Vol. 15, No. 6., 2016. str. 628-643.
 35. Fiedziuk, Natalia: Services of General Economic Interest and the Treaty of Lisbon: Opening Doors to a Whole New Approach or Maintaining the Status Quo, *European Law Review*, Vol. 36., No. 2., 2011., str. 225 - 241.;
 36. Freeman, Richard: Competition in context: the politics of health care reform in Europe, *International Journal for Quality in Health Care*, Vol. 10., No. 5., 1998., str. 395–401.
 37. Gallo, Daniele: State Aids, Social Services and Healthcare in EU Law, *The Modernisation of State Aid for Economic and Social Development*, urednici: Nascimbene, Bruno i Di Pascale, Alessia, Springer, Cham, 2018., str. 267-314.
 38. Garben, Sacha: Case C-73/08, Nicolas Bressol and Others, Céline Chaverot and Others v. Gouvernement de la Communauté française, Judgment of the Court (Grand Chamber), *Common Market Law Review*, Vol. 47., No. 5., 2010., str. 1493–1510.
 39. Garben, Sacha: EU higher education law : the Bologna process and harmonization by stealth, *Kluwer Law International*, 2011.

40. Garben, Sacha: The Bologna Process – From a European Law Perspective, *European Law Journal*, Vol. 16., No. 2., 2010. str. 186–210.
41. Garben, Sacha: The Bologna process and the lisabon strategy: Commercialisation of higher education through the back door?, *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, Vol. 6., No. 1., 2010., str. 209–230.
42. Garben, Sacha: The Future of Higher Education in Europe: The Case for a Stronger Base in EU, *LEQS Paper*, No. 50., London School of Economics and Political Science, London, 2012.
43. Gavella, Nikola: O Europskom privatnom pravu, *Europsko privatno pravo*, urednica: Hrbar, Dubravka Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2002. str. 1-41.
44. Gideon, Andrea K: Higher education institutions and EU competition law *Competition Law Review*, Vol. 8., No. 2., 2012., str. 169-184.
45. Gideon, Andrea, Sanchez-Graells, Albert: When are Universities Bound by EU Public Procurement Rules as Buyers and Providers? - English Universities as a Case Study, *SSRN Electronic Journal*, 2015., str. 1–58.
46. Gideon, Andrea: The position of Higher Education Institutions in a changing European context: An EU law perspective, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 53., No. 5., 2015., str. 1045-1060.
47. Golder Lang, Iris i Petrović, Luka: Primjena pravila unutarnjeg tržišta Europske unije na socijalne usluge od općeg interesa, Službe od općeg interesa u pravu i politici Europske unije i njihov utjecaj na Republiku Hrvatsku, urednik: Barbić, Jakša, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2021., str. 57–71.
48. Goldner Lang, Iris, Lang Maroje: Free Movement, Market Failure and the Protection of Culture, *European Union Economic Law and Culture: Towards a European Culturally Corrected Market Economy*, *Forthcoming*, Urednici: Psychogiopoulou, Evangelia i Schoenmaekers, Sarah, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2023.
49. Goldner Lang, Iris: Sloboda kretanja radnika, Iris Goldner Lang, "Sloboda kretanja radnika" (" Free Movement of Workers “), in *Pravo unutarnjeg tržišta Europske unije (EU Internal Market Law)*, T. Čapeta and I. Goldner Lang (eds.), *Narodne Novine*, 2021., str. 77-110.
50. Hackl, Elsa: Towards a European area of higher education : change and convergence in European higher education, *EUI-RSCAS Working Papers 9*, 2001.
51. Hansmann, Henry: The Evolving Economic Structure of Higher Education, *University of Chicago Law Review*, Vol. 79., No. 1., 2012., str. 159-183.

52. Hellum, Anne: Gender Equality in the Nordics, *Scandinavian studies in law*, 2022., str. 151-186.
53. Hodson, Derek i Hodson, Julie: From Constructivism to Social Constructivism. A Vygotskian Perspective on Teaching and Learning Science, *The School science review*, Vol. 79, 1998., str. 33–41.
54. Hummer, Waldemar: Vom „Europäischen Hochschulraum“ zum „Europäischen Forschungsraum“, in M. Prisching, W. Lenz and W. Hauser (eds.) *Bildung in Europa - Entwicklungsstand und Perspektiven*. Wien: Verlag Österreich: 2005., str. 33-84.
55. Jablonowska, Agnieszka: Fine Lines Between National Rules on ‘Products’ and ‘Commercial Practices’: Judicial Déjà-Vu in Case C-393/17 Kirschstein, *Journal of European Consumer and Market Law*, Vol. 8., No. 6., 2019., str. 244-247.
56. Jeleč Raguž, Mirjana, Vitez Pandžić, Marijeta: Odnos stručnog i sveučilišnog obrazovanja u Republici Hrvatskoj, *III. Međunarodna konferencija - Razvoj javne uprave - Zbornik radova*, Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, Vukovar, 2013., str. 658-671.
57. Jorgensen, Stine: Right to Cross-Border Education in the European Union, *Common Market Law Review*, Vol. 46. No. 5., 2009., str. 1567-1590.
58. Jurić Dionis i Jakšić Jelena: Sloboda pružanja usluga u pravu Europske unije i njezino ostvarenje u Republici Hrvatskoj, *Hrvatska pravna revija*, Vol. 16., br. 10., 2016., str. 9-16.
59. Kende, Tamás, and Gábor Puskás: Never Say Never: Consequences of the CJEU Decision in Case C-66/18 Commission v. Hungary, *Annales U. Sci. Budapestinensis Rolando Eotvos Nominatae*, Vol. 59., No. 111., 2020., str. 111-132.
60. Klarin, Karmen, Nazor, Igor i Čelar, Stipo: Ontology literature review as guidelines for improving Croatian Qualification Framework, *42nd International Convention on Information and Communication Technology, Electronics and Microelectronics (MIPRO)*, Opatija, 2019., str. 1402-1407.
61. Kleis, Maria, and Phedon Nicolaidis: The concept of undertaking in education and public health systems, *European State Aid Law Quarterly*, Vol. 5., No. 3., 2006., str. 505-508.
62. Kloosterhuis, Erik: Defining non-economic activities in competition law, *European Competition Journal*, Vol. 13., No. 1., 2017., str. 117–149.
63. Knoll, Joachim K: International adult education as education policy: lifelong learning and Europeanization, *Adult Education and Development*, No. 62, 2004., str. 85–93.

64. Kuijer, Martin: The challenging relationship between the European Convention on Human Rights and the EU legal order: consequences of a delayed accession, *The International Journal of Human Rights*, Vol. 24., No. 7., 2018., str. 998–1010.
65. Kwikkers, Peter, and Anne Van Wageningen: A space for the European Higher Education Area: The guidance from the EU court of justice to member states, *Higher Education Policy*, Vol. 25, 2012., str. 39-63.
66. Lenaerts, Koen, Gutiérrez-Fons, Jose A. i Adam, Stansislav: Exploring the Autonomy of the European Union Legal Order, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Vol. 81., No. 1., 2021., str. 47–88.
67. Lenaerts, Koen: Defining the Concept of 'Services of General Interest' in Light of the 'Checks and Balances' Set Out in the EU Treaties, *Jurisprudencija: Mokslo darbu žurnalas*, Vol. 19., No. 4., 2012., str. 1247-1267.
68. Lenaerts, Koen: Federalism and the Rule of Law: Perspectives from the European Court of Justice, *Fordham International Law Journal*, Vol. 33., No. 5., 2011., str. 1338-1387.
69. Lenaerts, Koen: The Court's Outer and Inner Selves: Exploring the External and Internal Legitimacy of the European Court of Justice, *Judging Europe's Judges. The Legitimacy of the Case Law of the European Court of Justice*, urednici: Adams, Maurice, de Waele, Henri, Meeusen, Johan i Straetmans Gert, Hart Publishing, Oxford, 2013., str. 13–60.
70. Lhernould, Jean Philippe: Free movement and social insurance, *European Employment Law Cases*, Vol. 2., 2022., str. 6–8.
71. Lonbay, Jules: II. Free Movement of Persons, *International & Comparative Law Quarterly*, Vol. 50., No. 1., 2001., str. 168-175.
72. Lonbay, Julian: Reflections on Education and Culture on EC Law, *Culture and European Union Law*, urednik Craufurd Smith, Rachael, Oxford University Press, Oxford, 2004., str. 242–273.
73. Lulle, Aija; Buzinska, Laura: Between a 'student abroad' and 'being from Latvia': inequalities of access, prestige, and foreign-earned cultural capital, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 43, No. 8., 2017., str. 1362-1378.
74. Lynch, Kathleen: Neo-liberalism and Marketisation: The Implications for Higher Education, *European Educational Research Journal*, Vol. 5, No. 1, 2006., str. 1–17.

75. Malíř, Jan: State aids for research and technological development in the EU: Towards a stronger involvement of the Court of justice of the EU?, *The Lawyer Quarterly*, Vol. 1., 2024., str. 15–29.
76. Marchioro, Irene: Role Models of Politics Disguised in Technique, *Bratislava Law Review*, Vol. 5., No. 2, 2021., str. 23-42.
77. Medvedec, Mario: Why Some Clinical Biomedical Engineers May Doubt Today Whether to Stay or Go Away, *6th European Conference of the International Federation for Medical and Biological Engineering*, urednici: Lacković, Igor, Vasic, Darko, Vol. 45., Springer, Cham, 2014., str. 974–977.
78. Morijn, John: Economic liberalisation of education provision within the EC & WTO: A human rights perspective, *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, Vol. 2., No. 1., 2006, str. 99-136.
79. Muller, A., Prantl, J. Europarecht: Schweiz – Europäische Union, *Swiss Review of International and European Law*, Vol. 33, No. 3., 2023., str. 279-361.
80. Muller, Jose, Beckers, Pascal i Pijpers, Roos: Recognising the Skills and Competencies of Non-EU Foreign Nationals: A Case Study of the Healthcare Sector in the Netherlands, *Social Policy and Society*, Vol. 16., No. 4., 2017., str. 681–691.
81. Musa, Anamarija: Agencijski model javne uprave, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Vol. 54, No. 2., Zagreb, 2014., str. 535–543.
82. Myrphy, Anne, Debowski Horacy: Is Higher Education Ambivalent Towards Inclusion of Non-Formal Qualifications in National Qualifications Frameworks (NQFs)?, *European Higher Education Area: The Impact of Past and Future Policies*, urednici: Curaj, Adrian, Deca, Ligia i Pricopie, Remus, Springer International Publishing, Cham, 2018., str. 547-568.
83. Nicolaidis, Phedon: Not Even the Church Is Absolved from State Aid Rules: The Essence of Economic Activity, *Eur. St. Aid LQ*, Vol. 16., No. 527., 2017., str. 527-536.
84. Ninčević, Ivan Borna, Kostadinov, Biljana i Horvat Vuković, Ana: Odluka o PSPP-u Njemačkog saveznog ustavnog suda – eskalacija sukoba ili poziv na unapređenje metoda tumačenja Suda EU?, *Zagrebačka pravna revija*, Vol. 10., No. 2., 2021., str. 117–131.
85. Noël, Valérie, and Sébastien Thomas: Locus Standi in State Aid Litigation After Montessori, *Eur. St. Aid LQ*, Vol. 20., No. 512., 2021.

86. Peračković, Krešimir: Društvo i (ili) tržište - sociološka konceptualizacija procesa marketizacije društva, *Društvena istraživanja : časopis za opća društvena pitanja*, Vol. 17., br. 6., 2008., str. 975–997.
87. Perišin Tamara, Koplewicz, Sam: Blame it on Brussels: EU Law and the distributive effects of globalisation, *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, Vol. 14., No. 1., 2018., str. VII – XXII.
88. Perišin, Tamara: Changing the European Union Through Education: What Can the European Union Do for Education, and What Can Education Do for the European Union?, *The Changing European Union, A Critical View on the Role of Law and the Courts*, urednici Capeta, Tamara, Goldner Lang, Iris i Perišin, Tamara, *Bloomsbury Publishing*, Vol. 114., 2022., str. 147–161.
89. Perišin, Tamara:., Interaction of fundamental (human) rights and fundamental (market) freedoms in the EU, *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, Vol. 2., No. 1., 2006., str. 69–98.
90. Petersen, Cecilie Fanøe, and Grith Skovgaard Ølykke: The provision on services of general economic interest in the 2014 Directive—pure reiteration of the obvious? Reformation or deformation of the EU public procurement rules, *Edward Elgar Publishing*, 2016., str. 193-214.
91. Petrašević, Tunjica: The relation of Human Rights and market freedoms in case law of the CJEU, *Economic and Social Development: 16th International Scientific Conference on Economic and Social Development „The Legal Challenges of Modern World“*, urednici: Primorac, Željka, Bussoli, Candida i Recker, Nicholas Varaždin Development and Entrepreneurship Agency, Varaždin/Split, 2016., str. 142–150.
92. Petzold, Herbert: The Convention and the Principle of Subsidiarity, Macdonald, Ronald St. J, Matscher, Franz i Petzold, Herbert, *The European System for the Protection of Human Rights, Dordrecht*, Martinus Nijhoff Publishers, 1993., str. 41–62.
93. Potočnjak, Željko, Grgić, Andrea: Važnost prakse Europskog suda za ljudska prava i Europskog suda pravde za razvoj hrvatskoga antidiskriminacijskog prava, *Zbornik Susreta pravnika Opatija*, 2009., str. 47–108.
94. Radaelli, Claudio M.: The Europeanization of Public Policy, *The Politics of Europeanization*, urednici Featherstone, Kevin i Radaelli, Claudio M., Oxford University Press, Oxford, 2003., str. 27-56.

95. Ravinet, Pauline: On Principles, Europe and Higher Education: Reflections on European Higher Education as an Intersecting Normative Space: Tensions Between European Policy and National Sovereignty, *European Higher Education and the Internal Market, Tensions Between European Policy and National Sovereignty*, urednici: Sin, Cristina, Tavares, Orlanda, Cardoso Sonia i Rosa, Maria J., Palgrave Macmillan, Cham, 2018., str. 21-45.
96. Rodin, Siniša: Direktiva Europske unije 123/2006. o uslugama–doseg i opravdanja, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, Vol. 59., No. 1., 2009., str. 33-61.
97. Rodin, Siniša: Kao brodovi u noći: hrvatsko obrazovanje i slobode unutarnjeg tržišta Europske unije, *Politička misao: časopis za politologiju*, Vol. 48., Br. 1., 2011., str. 186 -214.
98. Sauter, Wolf: The Impact of EU Competition Law on National Healthcare Systems, *European Law Review*, Vol. 38., No. 4., 2013., str. 466.
99. Scheppele, Kim Lane: The Treaties without a Guardian: The European Commission and the Rule of Law, *Columbia journal of european law*, Vol. 29, No. 2., 2023., str. 93-183.
100. Shaw, Joe: From the margins to the centre: Education and training law and policy, *The evolution of EU law*, 1999., str. 555-595.
101. Sin, Cristina i Tavares, Orlanda: The Bologna Process and the Unachieved Potential for the Creation of a Common Higher Education Market, *European Higher Education and the Internal Market, Tensions Between European Policy and National Sovereignty*, Palgrave Macmillan, Cham, 2018., str. 231–254.
102. Sin, Cristina, Tavares, Orlanda i Amaral, Alberto: Accepting employability as a purpose of higher education? Academics' perceptions and practices, *Studies in Higher Education*, Vol. 44., No. 3., 2017., str. 920–931.
103. Sin, Cristina, Veiga, Amélia i Amaral, Alberto: European Policy Implementation and Higher Education, Analysing the Bologna Process, Palgrave Macmillan, London, 2016., str. 46-56.
104. Snel, Marnix Vincent Roderick: Source-usage within doctrinal legal inquiry: choices, problems, and challenges, *Law and method*, Vol. 2., 2014., str. 1-22.
105. Sokol, Tomislav i Staničić, Frane: Usluge od općeg gospodarskog interesa u pravu Europske unije i hrvatski regulatorni okvir u odabranim upravnim područjima, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, Vol. 69., Br. 5-6, 2019., str. 803–833.

106. Staničić, Frane, Britvić Vetma, Bosiljka: Primjena Direktive o uslugama u sustavu visokog obrazovanja, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Vol. 57., Br. 1., 2020., str. 157–177.
107. Stone Sweet, Alec, Mathews, Jud: Proportionality Balancing and Global Constitutionalism, *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 47., 2008., str. 68–149.
108. Szyszczak, Erika: Services of General Economic Interest, *The Modernisation of State Aid for Economic and Social Development*, urednici: Nascimbene, Bruno i Di Pascale, Alessia, Springer, Cham, 2018., str. 91-122.
109. Tavares, Orlanda, Sin, Cristina: The Visible Hand of the Market in European Higher Education Policies, *European Higher Education and the Internal Market Tensions Between European Policy and National Sovereignty*, urednici: Sin, Cristina, Tavares, Orlanda, Cardoso, Sónia i Rosa, Maria J., Palgrave Macmillan, Cham, 2018. str. 363-377.
110. Thym, Daniel: The elusive limits of solidarity: Residence rights of and social benefits for economically inactive Union citizens, *Common Market Law Review*, Vol. 52., No. 1., 2015., str. 18-50.
111. Tischbirek, Alexander: A Double Conflict of Laws: The Emergence of an EU “Staatskirchenrecht”?, *German Law Journal*, Vol. 20., No. 7., 2019., str. 1066-1078.
112. Tomkin, Jonathan: Citizenship in Motion: The Development of the Freedom of Movement for Citizens in the Case-law of the Court of Justice of the European Union, *The First Decade of EU Migration and Asylum Law*. Brill Nijhoff, 2011., str. 23-45.
113. Traversa, Edoardo: Tax incentives and territoriality within the European Union: balancing the internal market with the tax sovereignty of member states, *World Tax J.*, 2014, str. 315-340.
114. Tryfonidou, Alina: Redefining the Notion of Belonging in a Citizens' Europe: The Queen (on the Application of Dany Bidar) v. London Borough of Ealing and Secretary of State for Education and Skills, *Irish Journal of European Law*, Vol. 12, No. 2., str. 217-232.
115. Tsiros, Dionysios: Maintenance assistance for migrant students : European Union citizenship, equal treatment and the attribution of social rights under the Bidar judgment and beyond, *Revue hellenique de droit international*, Vol. 63, No. 2., 2010., str. 949-969.

116. Tzanakou, Charikleia; Behle, Heike: The intra-European transferability of graduates' skills gained in the U.K., *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 43, No. 8., Brighton, 2017., str. 1379–1397.
117. Ure, Odd Bjørn: Governance for Learning Outcomes in European Policy-Making: Qualification Frameworks Pushed through the Open Method of Coordination, *International Journal for Research in Vocational Education and Training*, Vol. 2, No. 4., 2015., str. 268-283.
118. Van de Gronden, Johan W., Guy, Mary: The role of EU competition law in health care and the 'undertaking' concept, *Health Econ Policy Law*, Vol. 16., No. 1., 2016., str. 76–89.
119. Van de Gronden, Johan W.: Services of General Interest and the Concept of Undertaking: Does EU Competition Law Apply?, *World Competition*, Vol. 41., No. 2., 2018., str. 197-223.
120. van de Gronden, Johan W: European Universities and Competition: The EU Market Rules for Higher Education, *The Competition Law Review*, Vol. 14., No. 1., 2019.
121. van der Mei, Anne Pieter: Overview of Recent Cases before the European Court of Human Rights and the European Court of Justice (April – June 2012), *European Journal of Social Security*, Vol. 14., No. 3., 2012., str. 199-211.
122. Van Houten, Maarten Matheus: Vocational education and the binary higher education system in the Netherlands: higher education symbiosis or vocational education dichotomy?, *Journal of Vocational Education & Training*, Vol. 70., No. 1., 2018., str. 130-147.
123. Van Wageningen, Anne: Higher Education as a Service: Denying the Obvious, *European Higher Education and the Internal Market, Tensions Between European Policy and National Sovereignty*, urednici urednici Sin, Cristina, Tavares, Orlanda, Cardoso, Sónia i Rosa, Maria J., Palgrave Macmillan, Cham, 2018., str. 255-286.
124. van Wageningen, Anne: The Legal Constitution of Higher Education Policy and Governance of the European Union, In: Huisman, J., de Boer, H., Dill, D.D., Souto-Otero, M. (eds) *The Palgrave International Handbook of Higher Education Policy and Governance*. Palgrave Macmillan, London, 2015. str. 95-113.
125. Verschueren, Herwig: Free movement of EU citizens: including for the poor?, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 22., No. 1., 2015., str. 10-34.

126. Viljoen, Frans: A short history of international human rights law, *UN Chronicle*, Vol. 46., No. 2., 2012., str. 8–13.
127. von Bogdandy, Armin: The European Union as a Human Rights Organization? Human Rights and the Core of the European Union, *Common Market Law Review*, Vol. 37., No. 6., 2000., str. 1307–1338.
128. Walkenhorst, Heiko: Europeanisation of the German Education System, *German Politics*, Vol. 14., No. 4., 2005., str. 470-486.
129. Walkenhorst, Heiko: Explaining change in EU education policy, *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 16., No. 3., 2008., str. 567-587.
130. Wehlander, Caroline: “Economic Activity”: Criteria and Relevance in the Fields of EU Internal Market Law, Competition Law and Procurement Law, *Services of General Economic Interest as a Constitutional Concept of EU Law*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2016., str. 35–65.
131. Wehlander, Caroline: Who is afraid of SGEI? : services of general economic interest in EU law with a case study on social services in Swedish systems of choice, *Services of General Economic Interest as a Constitutional Concept of EU Law*, Springer, Cham, 2016., str. –32.
132. Wilets, James D: Unified theory of international law, the state, and the individual: Transnational legal harmonization in the context of economic and legal globalization, *U. Pa. J. Int'l L.*, Vol. 31., 2009., str. 753-826.
133. Zeno-Zencovich, Vincenzo: The Status of Universities in EU Law, *Comp. L. Rev.* Vol. 4. , No. 1., 2013.
134. Zhu, Lei: Services of General Economic Interest in EU Competition Law: Striking a Balance Between Non-economic Values and Market Competition, *T.M.C. Asser Press, The Hague*, 2020.
135. Žiljak, Tihomir: Europski okvir za nacionalne obrazovne politike, *Anali Hrvatskog politološkog društva: časopis za politologiju*, Vol. 3., No. 1., 2007., str. 261–281.

MEĐUNARODNO I EUROPSKO ZAKONODAVSTVO

1. Afrička povelja o ljudskim pravima i pravima naroda, 1981.
2. Amsterdamski ugovor, 1997.
3. Atenska deklaracija, 2003.

4. Bečka konvencija o pravu međunarodnih ugovora, 1993.
5. Bolonjska deklaracija, 1999.
6. Council Directive 89/48/EEC of 21 December 1988 on a general system for the recognition of higher-education diplomas awarded on completion of professional education and training of at least three years' duration, *Službeni list Europske unije*, broj L 19, 24. siječnja 1989.
7. Directive 2013/55/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 amending Directive 2005/36/EC on the recognition of professional qualifications and Regulation (EU) No 1024/2012 on administrative cooperation through the Internal Market Information System, *Službeni list Europske unije*, broj L 354, 28. prosinca 2013.
8. Direktiva 2001/19/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2001. o izmjeni direktiva Vijeća 89/48/EEZ i 92/51/EEZ o općem sustavu za priznavanje stručnih kvalifikacija i direktiva Vijeća 77/452/EEZ, 77/453/EEZ, 78/686/EEZ, 78/687/EEZ, 78/1026/EEZ, 78/1027/EEZ, 80/154/EEZ, 80/155/EEZ, 85/384/EEZ, 85/432/EEZ, 85/433/EEZ i 93/16/EEZ koje se odnose na zvanje medicinske sestre odgovorne za opću njegu, stomatologa, veterinaru, primalje, arhitekta, farmaceuta i liječnika, *Službeni list Europske unije*, broj L 206, 31. srpnja 2001.
9. Direktiva 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište na području države članice, kojom se izmjenjuje Uredba (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktive 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ, *Službeni list Europske unije*, broj L 158/77, 29. travnja 2004.
10. Direktiva 2005/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2005. o nepoštenoj poslovnoj praksi poslovnog subjekta u odnosu prema potrošaču na unutarnjem tržištu i o izmjeni Direktive Vijeća 84/450/EEZ, direktiva 97/7/EZ, 98/27/EZ i 2002/65/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, kao i Uredbe (EZ) br. 2006/2004 Europskog parlamenta i Vijeća, *Službeni list Europske unije*, broj 149/22, 11. svibnja 2005.
11. Direktiva 2005/36/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. o priznavanju stručnih kvalifikacija, *Službeni list Europske unije*, broj L 255, 30. rujna 2005.

12. Direktiva 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu, *Službeni list Europske unije*, broj L 376/36, 12. prosinca 2006.
13. Direktiva 2014/24/EU Europskog Parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ, *Službeni list Europske unije*, broj L 94/65, 28. ožujka 2014.
14. Direktiva Vijeća 2006/112/EZ od 28. studenoga 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost, *Službeni list Europske unije*, broj: L 347/1, 28. studeni 2006.
15. Direktiva Vijeća 93/13/EEZ od 5. travnja 1993. o nepoštenim uvjetima u potrošačkim ugovorima, *Službeni list Europske unije*, broj: L 095/29, 5. travnja 1993.
16. Education & Training 2010, *Službeni list Europske unije*, broj C 104, 30. travnja 2004.
17. EFTA surveillance authority decision No 290/09/COL of 1 July 2009 on the aid granted in the airline pilot education sector in Troms County, *Službeni list Europske unije*, broj L 78/59, 24. ožujka 2011.
18. European Parliament Resolution of 13 January 2004 on the Green Paper on services of general interest, *Službeni list Europske unije*, broj C 76, 25. ožujka 2004.
19. European Parliament resolution of 20 April 2012 on modernising Europe's higher education systems, *Službeni list Europske unije*, broj C 258 E/55, 7. rujna 2013.
20. Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, 1950.
21. Europska socijalna povelja, 1949.
22. Konvencija o priznavanju kvalifikacija u visokom obrazovanju u europskoj regiji, Lisabon, 1997.
23. Konvencija o priznavanju visokoškolskih kvalifikacija u području Europe, 1997.
24. Konvencija protiv diskriminacije u odgoju i obrazovanju, 1960.
25. Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, 1966.
26. Odluka o objavi Opće deklaracije o ljudskim pravima, 2009.
27. Opća deklaracija o ljudskim pravima (UDHR), 1948.
28. Opći ugovor o trgovini i uslugama (GATS), 1995.
29. Povelja Europske unije o temeljnim pravima, 2000.
30. Preporuka Vijeća od 22. svibnja 2017. o Europskome kvalifikacijskom okviru za cjeloživotno učenje i o stavljanju izvan snage Preporuke Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2008. o uspostavi Europskoga kvalifikacijskog okvira za cjeloživotno učenje, Prilog III, *Službeni list Europske unije*, broj C 189/15, 15. lipnja 2017.

31. Preporuka Vijeća od 26. studenoga 2018. o promicanju automatskog uzajamnog priznavanja kvalifikacija visokog obrazovanja i srednjoškolskog obrazovanja i osposobljavanja te ishoda razdoblja učenja u inozemstvu, *Službeni list Europske unije*, broj C 444/1, 10. prosinca 2018.
32. Protokol (br. 26) o uslugama od općeg interesa, *Službeni list Europske unije*, broj: C 202/307, 7. lipnja 2016.
33. Recommendation of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 on the establishment of the European Qualifications Framework for lifelong learning, *Službeni list Europske unije*, broj C 111, 6. svibnja 2008.
34. Resolution of the Ministers of Education, meeting within the Council, of 6 June 1974 on cooperation in the field of education, *Službeni list Europske unije*, broj C 098.
35. Rezolucija Vijeća o strateškom okviru za europsku suradnju u području obrazovanja i osposobljavanja u smjeru europskog prostora obrazovanja i šire (2021.–2030.), *Službeni list Europske unije*, broj C 66, 26. veljače 2021.
36. Sorbonska deklaracija, 1998.
37. Sporazum o pridruživanju između Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju i njihovih država članica, s jedne strane, i Gruzije, s druge strane, *Službeni list Europske unije*, broj: L 261/4, 30. kolovoza 2014.
38. Sporazum o pridruživanju između Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju i njihovih država članica, s jedne strane, i Republike Moldove, s druge strane, *Službeni list Europske unije*, broj: L 260, 30. kolovoza 2014.
39. Sporazum o pridruživanju između Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju te njihovih država članica, s jedne strane, i Ukrajine, s druge strane, *Službeni list Europske unije*, broj: L 161/3, od 29. svibnja 2014.
40. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Bosne i Hercegovine, s druge strane, *Službeni list Europske unije*, broj: L 164/2, 30. lipnja 2015.
41. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Republike Hrvatske, s druge strane, *Službeni list Europske unije*, broj: L 26/3, 29. listopada 2001.
42. Ugovor iz Lisabona, 2009.
43. Ugovor iz Maastrichta, 1993.
44. Ugovor o Europskoj uniji, 1992.
45. Ugovor o funkcioniranju Europske unije, 2007.

46. Ugovor o osnivanju Europske ekonomske zajednice, 1957.
47. Uredba (EU) br. 492/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o slobodi kretanja radnika u Uniji, *Službeni list Europske unije*, broj: L 141/1, 5. travnja 2011.
48. Uredba Vijeća (EEZ) br. 1191/69 od 26. lipnja 1969. o djelovanju država članica u vezi s obvezama koje su svojstvene javnim uslugama u željezničkom i cestovnom prometu i prometu unutarnjim vodnim putovima, *Službeni list Europske unije*, broj: L 156, 28. lipnja 1969.
49. Zakon o potvrđivanju Konvencije o priznavanju visokoškolskih kvalifikacija u području Europe, Narodne novine - Međunarodni ugovori, broj: 9/2002

SUDSKA PRAKSA

ESLJP

1. Presuda Europskog suda za ljudska prava od 08. lipnja 2022., *Zakharova i dr. protiv Rusije*, broj: 12736/10
2. Presuda Europskog suda za ljudska prava od 10. studenog 2005., *Leyla Sahin protiv Turske*, broj: 44774/98
3. Presuda Europskog suda za ljudska prava od 13. veljače 2020., spojeni predmeti *N.D. i D.T. protiv Španjolske*, broj: 8675/15 i 8697/15
4. Presuda Europskog suda za ljudska prava od 23. srpnja 1968., *Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium*, broj: 2126/64
5. Presuda Europskog suda za ljudska prava od 25. veljače 1982., *Campbell i Cosans protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, broj: 7511/76 i 7743/76
6. Presuda Europskog suda za ljudska prava od 27. listopada 2004., spojeni predmeti *Sidabras i Džiantas protiv Litve*, broj: 55480/00 i 59330/00
7. Presuda Europskog suda za ljudska prava od 28. kolovoza 2009., *Bigaeva protiv Grčke*, broj: 26713/02
8. Presuda Europskog suda za ljudska prava od 5. srpnja 2016., *Jeronoviči protiv Latvije*, broj: 44898/10

SUD EU

1. Mišljenje nezavisne odvjetnice Eleanor Sharpston od 21. veljače 2013. u predmetu Suda Suda Europske unije, *Laurence Prinz v Region Hannover and Philipp Seeberger v Studentenwerk Heidelberg*, broj: C-523/11 i C-585/11
2. Mišljenje nezavisne odvjetnice Eleanor Sharpston od 30. studenoga 2017. u predmetu Suda Europske unije, *Karel de Grote – Hogeschool Katholieke Hogeschool Antwerpen VZW protiv Susan Romy Jozef Kuijpers*, broj: C-147/16
3. Mišljenje nezavisne odvjetnice Juliane Kokott od 5. ožujka 2020. u predmetu Suda Europske unije, *Europska komisija protiv Mađarske*, broj: C-66/18
4. Mišljenje nezavisne odvjetnice Tamare Čapeta od 28. travnja 2022. u spojenim predmetima Suda Europske unije, *Baltijas Starptautiskā Akadēmija*, broj: C-164/21 i C-318/21
5. Mišljenje nezavisnog odvjetnika Cruza Villalóna od 5. svibnja 2010. u predmetu Suda Europske unije, *Vitor Manuel dos Santos Palhota and Others*, broj: C-515/08
6. Mišljenje nezavisnog odvjetnika Dutheillet de Lamothe u predmetu Suda Europske unije, *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, broj: C-11/70
7. Mišljenje nezavisnog odvjetnika Jacobsa od 20. siječnja 2005. u predmetu Suda Europske unije, *Commission of the European Communities v Republic of Austria*, broj: C-147/03
8. Mišljenje nezavisnog odvjetnika Macieja Szpunara od 05. studenoga 2014. u predmetu Suda Europske unije, *Eintragungsausschuss bei der Bayerischen Architektenkammer v Hans Angerer*, broj: C-477/13
9. Mišljenje nezavisnog odvjetnika Michala Bobeka od 15. studenog 2018. u predmetu Suda Europske unije, *Kazneni postupak protiv Freddyja Luciena Magdalene Kirschsteina i Thierryja Fransa Adelinea Kirschsteina*, broj: C-393/17
10. Mišljenje nezavisnog odvjetnika Nicholasa Emilioua od 08. ožujka 2022. u predmetu Suda Europske unije, *Boriss Cilevičs and Others*, broj: C-391/20

11. Mišljenje nezavisnog odvjetnika Paola Mengozzija od 1. lipnja 2017. u predmetu Suda Europske unije, *Malta Dental Technologists Association i John Salomone Reynaud protiv Superintendent tas-Saħħa Pubblika i Kunsill tal-Professjonijiet Kumplimentari għall-Medicina*, broj: C-125/16
12. Mišljenje nezavisnog odvjetnika Ruiz-Jarabo Colomera od 20. ožujka 2007. u spojenim predmetima Suda Europske unije, *Rhiannon Morgan v Bezirksregierung Köln* i *Iris Bucher v Landrat des Kreises Düren*, broj: C-11/06 i C-12/06
13. Mišljenje odvjetnika Sir Gordon Slynna od 16. siječnja 1985., u predmetu Suda Europske unije, *Françoise Gravier v City of Liège*, broj: C-293/83
14. Predmet Suda Europske unije od 7. listopada 2010., *Vitor Manuel dos Santos Palhota and Others*, broj C-515/08
15. Presuda Općeg suda od 15. rujna 2016., *Scuola Elementare Maria Montessori / Komisija*, broj: T-220/13
16. Presuda Općeg suda od 7. rujna 2022., *OQ / Komisija*, broj: T-713/20
17. Presuda Suda Europske unije od 1. srpnja 2004., *Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium*, broj: C-65/03
18. Presuda Suda Europske unije od 1. srpnja 2008., *Motosykletistiki Omospondia Ellados NPID (MOTOE) protiv Elliniko Dimosio*, broj: C-49/07
19. Presuda Suda Europske unije od 11. rujna 2007., *Herbert Schwarz and Marga Gootjes-Schwarz v Finanzamt Bergisch Gladbach*, broj: C-76/05
20. Presuda Suda Europske unije od 11. srpnja 2002., *Mary Carpenter protiv Secretary of State for the Home Department*, broj: C-60/00
21. Presuda Suda Europske unije od 11. rujna 2007., *Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany*, broj: C-318/05
22. Presuda Suda Europske unije od 13. listopada 2022., spojeni predmeti *Baltijas Starptautiskā Akadēmija*, broj: C-164/21 i C-318/21
23. Presuda Suda Europske unije od 13. studenog 2003., *Valentina Neri v European School of Economics*, broj: C-153/02
24. Presuda Suda Europske unije od 13. travnja 2010., *Nicolas Bressol i dr. i Céline Chaverot i dr. protiv Gouvernement de la Communauté française*, broj: C-73/08
25. Presuda Suda Europske unije od 13. veljače 1985., *Françoise Gravier v City of Liège*, broj: C-293/83

26. Presuda Suda Europske unije od 14. prosinca 2016., *Maria do Céu Bragança Linares Verruga and Others v Ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche*, broj: C-238/15
27. Presuda Suda Europske unije od 15. ožujka 2005., *The Queen, on the application of Dany Bidar v London Borough of Ealing and Secretary of State for Education and Skills*, broj: C-209/03
28. Presuda Suda Europske unije od 15. prosinca 2016., *Noémie Depesme and Others v Ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche*, broj: C-401/15
29. Presuda Suda Europske unije od 15. srpnja 1960., spojeni predmeti *Präsident Ruhrkolen-Verkaufsgesellschaft mbH, Geitling Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft mbH, Mausegatt Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft mbH and I. Nold KG v High Authority of the European Coal and Steel Community*, broj: 36, 37, 38-59 i 40-59
30. Presuda Suda Europske unije od 16. travnja 2015., *Eintragungsausschuss bei der Bayerischen Architektenkammer v Hans Angerer*, broj: C-477/13
31. Presuda Suda Europske unije od 16. lipnja 1987., *Commission of the European Communities v Italian Republic*, broj: C-118/85
32. Presuda Suda Europske unije od 17. prosinca 1970., *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, broj: C-11/70
33. Presuda Suda Europske unije od 17. svibnja 2018., *Karel de Grote – Hogeschool Katholieke Hogeschool Antwerpen VZW protiv Susan Romy Jozef Kuijpers*, broj: C-147/16
34. Presuda Suda Europske unije od 18. lipnja 1991., *Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE i Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou protiv Dimotiki Etairia Pliroforissis i Sotirios Kouvelas i Nicolaos Avdellas i drugi*, broj: C-260/89
35. Presuda Suda Europske unije od 18. srpnja 2013., spojeni predmeti *Laurence Prinz v Region Hannover and Philipp Seeberger v Studentenwerk Heidelberg*, broj: C-523/11 i C-585/11
36. Presuda Suda Europske unije od 18. studenog 2008., *Jacqueline Förster protiv Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep*, broj: C-158/07
37. Presuda Suda Europske unije od 18. prosinca 2007., *Hans-Dieter Jundt and Hedwig Jundt v Finanzamt Offenburg*, broj: C-281/06
38. Presuda Suda Europske unije od 2. veljače 1988., *Vincent Blaizot protiv Université de Liège i dr.*, broj: C-24/86

39. Presuda Suda Europske unije od 20. svibnja 2010., *Emiliano Zanotti v Agenzia delle Entrate - Ufficio Roma 2*, broj: C-56/09
40. Presuda Suda Europske unije od 20. prosinca 2017., *Sabine Simma Federspiel v Provincia autonoma di Bolzano and Equitalia Nord SpA*, broj: C-419/16
41. Presuda Suda Europske unije od 21. lipnja 1988., *Steven Malcolm Brown v The Secretary of State for Scotland*, broj: C-197/86
42. Presuda Suda Europske unije od 21. lipnja 1988., *Sylvie Lair protiv Universität Hannover*, broj: C-39/86
43. Presuda Suda Europske unije od 21. rujna 2017., *Malta Dental Technologists Association i John Salomone Reynaud protiv Superintendent tas-Saħħa Pubblika i Kunsill tal-Professjonijiet Kumplimentari għall-Medicina*, broj: C-125/16
44. Presuda Suda Europske unije od 21. listopada 2021., *Finanzamt München Abteilung III v Dubrovin & Tröger GbR - Aquatics*, broj: C-373/19
45. Presuda Suda Europske unije od 22. studenog 2022., *MCM (Aides financières pour études à l'étranger)*, broj: C-638/20
46. Presuda Suda Europske unije od 23. listopada 2007., spojeni predmeti *Rhiannon Morgan v Bezirksregierung Köln i Iris Bucher v Landrat des Kreises Düren*, broj: C-11/06 i C-12/06
47. Presuda Suda Europske unije od 24. lipnja 2003., *Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, and Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht*, broj: C-280/00
48. Presuda Suda Europske unije od 24. listopada 2013., *Andreas Ingemar Thiele Meneses v Region Hannover*, broj: C-220/12
49. Presuda Suda Europske unije od 26. veljače 2013., *Åklagaren protiv Hans Åkerberg Fransson*, broj: C-617/10
50. Presuda Suda Europske unije od 26. veljače 2013., *Stefano Melloni v Ministerio Fiscal*, broj: C-399/11
51. Presuda Suda Europske unije od 27. lipnja 2017., *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania v Ayuntamiento de Getafe*, broj: C-74/16
52. Presuda Suda Europske unije od 27. listopada 1988., *Belgian State v René Humbel and Marie-Thérèse Edel*, broj: C-263/86
53. Presuda Suda Europske unije od 28. ožujka 2012., *Sgarlata protiv Komisije*, broj: C-92/12

54. Presuda Suda Europske unije od 3. listopada 2000., *The Queen v H.M. Treasury, ex parte The University of Cambridge*, broj: C-380/98
55. Presuda Suda Europske unije od 3. ožujka 2022., *Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto*, broj: C-634/20
56. Presuda Suda Europske unije od 3. srpnja 1974., *Donato Casagrande protiv Landeshauptstadt München*, broj: C-9/74
57. Presuda Suda Europske unije od 3. listopada 2006., *Fidium Finanz AG v Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht*, broj: C-452/04
58. Presuda Suda Europske unije od 3. veljače 2021., *Fussl Modestraße Mayr GmbH protiv SevenOne Media GmbH i dr.*, broj: C-555/19
59. Presuda Suda Europske unije od 30. studenog 1995., *Reinhard Gebhard v Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano*, broj: C-55/94
60. Presuda Suda Europske unije od 4. listopada 1991., *Commission of the European Communities v United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, broj: C-246/89
61. Presuda Suda Europske unije od 4. srpnja 2019., *Kazneni postupak protiv Freddyja Luciena Magdalene Kirschsteina i Thierryja Fransa Adelinea Kirschsteina*, broj: C-393/17
62. Presuda Suda Europske unije od 4. veljače 1959., *Friedrich Stork & Cie v High Authority of the European Coal and Steel Community*, broj: 1/58
63. Presuda Suda Europske unije od 6. listopada 2015., *Alain Laurent Brouillard v Jury du concours de recrutement de référendaires près la Cour de cassation and État belge*, broj: C-298/14
64. Presuda Suda Europske unije od 6. listopada 2020., *Europska komisija protiv Mađarske*, broj: C-66/18
65. Presuda Suda Europske unije od 6. prosinca 2018., *Ministero della Salute protiv Hannesa Preindla*, broj: C-675/17
66. Presuda Suda Europske unije od 6. studenog 2018., *Scuola Elementare Maria Montessori Srl v European Commission, European Commission v Scuola Elementare Maria Montessori Srl and European Commission v Pietro Ferracci*, broj: C-622/16
67. Presuda Suda Europske unije od 7. prosinca 1993., *Stephan Max Wirth v Landeshauptstadt Hannover*, broj: C-109/92
68. Presuda Suda Europske unije od 7. srpnja 2005., *Commission of the European Communities v Republic of Austria*, broj: C-147/03

69. Presuda Suda Europske unije od 7. rujna 2022., *Boriss Cilevičs and Others*, broj: C-391/20
70. Presuda Suda Europske unije od 8. srpnja 2021., *BB protiv Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija*, broj: C-166/20
71. Presuda Suda Europske unije, od 23. travnja 1991., *Klaus Höfner and Fritz Elser v Macrotron GmbH*, broj: C-41/90
72. Presuda Suda Europske unije, od 3. prosinca 1974., *Johannes Henricus Maria van Binsbergen protiv Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid*, broj: C-33/74
73. Rješenje potpredsjednika Suda od 16. srpnja 2021., *Symrise AG protiv Europske agencije za kemikalije (ECHA)*, broj: C-828/21

NACIONALNA ZAKONODAVSTVA

HRVATSKA

1. Pravilnik o upisniku znanstvenika, Narodne novine, broj: 72/2004, 101/2004, 82/2010, 119/2022
2. Pravilnik o uvjetima za izdavanje dopusnice za obavljanje znanstvene djelatnosti, uvjetima za reakreditaciju znanstvenih organizacija i sadržaju dopusnice, Narodne novine, broj: 83/2010, 151/2022
3. Zakon o osiguravanju kvalitete u visokom obrazovanju i znanosti, Narodne novine, broj: 151/2022
4. Zakon o priznavanju i vrednovanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija, Narodne novine, broj: 69/2022
5. Zakon o priznavanju obrazovnih kvalifikacija, Narodne novine, broj: 158/2003, 198/2003, 138/2006, 124/2009, 45/2011
6. Zakon o reguliranim profesijama i priznavanju inozemnih stručnih kvalifikacija, Narodne novine, broj: 82/2015, 70/2019, 47/2020, 123/2023
7. Zakon o ustanovama, Narodne novine, broj: 76/1993, 29/1997, 47/1999, 35/2008, 127/2019, 151/2022
8. Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, Narodne novine, broj: 119/2022

ODLUKE, KOMUNIKACIJE, STUDIJE I OSTALI DOKUMENTI

1. Communication from the Commission on the application of the European Union State aid rules to compensation granted for the provision of services of general economic interest, *Službeni list Europske unije*, broj C-8/4, 11. siječnja 2012.
2. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Quality Framework for Services of General Interest in Europe', *Službeni list Europske unije*, broj C 229/98, 20. prosinca 2011.
3. Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions, Accompanying the Communication on „A single market for 21st century Europe“, „Services of general interest, including social services of general interest: a new European commitment“, Brussels, *Službeni list Europske unije*, 20. studeni 2007.
4. Communication from the Commission: Mobilising the brainpower of Europe: enabling universities to make their full contribution to the Lisbon Strategy, Bruxelles, *Službeni list Europske unije*, 20. travnja 2005.
5. Communication from the Commission: The role of the universities in the Europe of knowledge, Bruxelles, *Službeni list Europske unije*, 5. veljače 2003.
6. Council Decision of 2 April 1963 laying down general principles for implementing a common vocational training policy, 63/266/EEC, *Službeni list Europske unije*, broj P 63/1338, 2. travnja 1963.
7. Council Decision of 27 June 2002 amending Decision 1999/311/EC adopting the third phase of the trans-European cooperation scheme for higher education, *Službeni list Europske unije*, broj: L 195, 24. srpnja 2002.
8. Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o uspostavi europskog prostora visokog obrazovanja do 2025., *Službeni list Europske unije*, 30. rujna 2020.
9. Lenaerts, Koen: „ECtHR and the CJEU: Creating Synergies in the Field of Fundamental Rights Protection“, govor održan povodom otvaranja pravosudne godine u ECtHR-u, 26. siječnja 2018., Strasbourg

10. Odluka Europske komisije od 2. ožujka 2005., Commission decision of 2 March 2005 on the aid scheme implemented by Italy for the reform of the training institutions, broj: 2006/225/EC, *Službeni list Europske unije*, broj L 81/25
11. Odluka Komisije 2007/172/EZ od 19. ožujka 2007. o osnivanju skupine koordinatora za priznavanje stručnih kvalifikacija, *Službeni list Europske unije*, broj L 79, 20. ožujka 2007.
12. Odluka Komisije od 20. prosinca 2011. o primjeni članka 106. stavka 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na državne potpore u obliku naknade za pružanje javnih usluga koje se dodjeljuju određenim poduzetnicima kojima je povjereno obavljanje usluga od općeg gospodarskog interesa, *Službeni list Europske unije*, broj: L 007/23, 20. prosinca 2011.
13. Priopćenje Komisije o službama od općeg interesa u Europi, OJ 17, 19. siječnja 2001.
14. Walkenhorst, Heiko: „The Changing Role of EU Education Policy - a Critical Assessment“, EUSA Ninth Biennial International Conference, Austin, 2005.

INTERNETSKI IZVORI

50. "Realizacija Europskog područja visokog obrazovanja" Komunique Konferencije ministara visokog obrazovanja u Berlinu 19. septembra 2003., https://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2003_Berlin/28/2/2003_Berlin_Communique_Bosnian_577282.pdf
51. Agencija za mobilnost i programe EU, dostupno na: <https://www.eurydice.hr>
52. Agencija za znanost i visoko obrazovanje: Godišnje izvješće za 2022., Zagreb, 2023., str. 25., dostupno na: <https://www.azvo.hr/wp-azvo-files/uploads/2015/11/Godisnje-izvjesce-AZVO-a-za-2022.-i-Plan-aktivnosti-za-2023.-godinu.pdf>
53. EUROPE 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A52010DC2020>
54. European trade union committee for education, ETUCE Statement on the European Commission's amended proposal for a Services Directive of 4 April 2006, dostupno na: https://www.csee-etuice.org/images/Statements2014/statement_servicesdirective_may2006.pdf
55. Europska komisija, Commission Communication of 4 June 1997 to the European Council - Action plan for the single market, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A170002>

56. Europska Komisija, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Commission Opinion on Georgia's application for membership of the European Union, od 1. veljače 2023., dostupno na: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-02/SWD_2023_31_Georgia.pdf
57. Europska komisija: „Completing the internal market: White paper from the Commission to the European council“, Milan, 14. lipnja 1985., dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX%3A51985DC0310>
58. Europska komisija: Priopćenje „Implementing the Community Lisbon programme: Social services of general interest in the European Union“, 26. travnja 2006., dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0177:FIN:EN:PDF>
59. Gideon, Andrea: Market elements in universities: Potential conflict with EU competition law?, *Europe of Knowledge*, 2014., dostupno na: <https://era.ideasoneuropa.eu/2014/02/17/market-elements-in-universities-potential-conflict-with-eu-competition-law/>
60. Gideon, Andrea: The Saga of Mr Brouillard and the EU Courts (F 148/15, T 420/13, C 298/14 ... and C-590/15 P). How to Crack a Nut, 29 February 2016. <http://www.howtocrackanut.com/blog/2016/2/26/the-saga-of-mr-brouillard-and-the-eu-courts-f14815-t42013-c29814-and-c-59015-p>
61. Handbook on implementation of the services directive, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2007., dostupno na: <https://www.economy-ni.gov.uk/sites/default/files/publications/deti/services-directive-handbook.pdf>
62. Izvešće pučke pravobraniteljice Republike Hrvatske za 2018. dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/wp-content/plugins/download-manager/assets/file-type-icons/pdf.svg>
63. Konvencija o priznavanju visokoškolskih kvalifikacija u području Europe od 11. travnja 1997., https://hosting.unizg.hr/unesco/texts/objasnjenja_lisabonske_konvencije.pdf
64. Lisabonsko europsko vijeće, ožujak 2000. god., https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm
65. Ministarska konferencija i Treći forum o Bolonjskim politikama održani u Bukureštu 26. i 27. travnja 2012., dostupno na:

https://ehea.info/media.ehea.info/file/2012_Bucharest/67/3/Bucharest_Communique_2012_610673.pdf

66. Nacionalna razvojna strategija 2030., dostupno na: <https://hrvatska2030.hr/>
67. Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021-2025, dostupno na: <https://vlada.gov.hr/plan-oporavka-i-otpornosti-srpanj-2021/32673>
68. Nacrt prijedloga Zakona o osiguranju kvalitete u visokom obrazovanju i znanosti, dostupno na: <https://mzo.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/PristupInformacijama/Zakoni%20u%20proceduri/Zakon%20o%20osiguravanju%20kvalitete%20u%20visokom%20obrazovanju%20i%20znanosti.pdf>
69. Nacrt Zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, lipanj 2022., dostupno na: https://mail.google.com/mail/u/0?ui=2&ik=4418586e67&attid=0.1&permmsgid=msg-f:1758618368858597098&th=1867de16c34b26ea&view=att&disp=inline&realattid=f_legza4dr0
70. Navarrete, E.M., La libertad de circulación de profesionales de enfermería puede ser un obstáculo para la calidad de los servicios públicos de salud nacionales?, <https://www.tecnologia-ciencia-educacion.com/index.php/rtss/article/download/4669/5451>
71. Odluka 791/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004., dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=DD:16:002:FULL:HR&from=GA>
72. Otvorene metode koordinacije - Open Method of Coordination OMC, dostupno na: <https://min-kulture.gov.hr/otvorene-metode-koordinacije-open-method-of-coordination-omc-16431/16431>
73. Preporuke za korištenje kvalifikacijskih okvira u priznavanju inozemnih kvalifikacija, dostupno na: https://www.enic-naric.net/fileusers/DGIIEDUHE_2012_14_Rev09_FINAL_-_LRC_Supplementary_Text_on_the_Use_of_QFs_ENGLISH.pdf
74. Report from the Commission to the Council and the European parliament on the state of the internal market for services presented under the first stage of the Internal Market Strategy for Services, Brussels, 30. srpnja 2002., dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52002DC0441>

75. Strategija obrazovanja, znanosti i tehnologije Vlade Republike Hrvatske, dostupno na: <https://vlada.gov.hr/strategija-obrazovanja-znanosti-i-tehnologije-nove-boje-znanja/151>
76. The EU Services Directive and the Public Services – a Norwegian perspective, Fagforbundet, Oslo. 2008., dostupno na: <https://www1.fagforbundet.no/bmat/file/B10D344A30>
77. The European Higher Education Area in 2018: Bologna Process Implementation Report, dostupno na: <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/publications/european-higher-education-area-2018-bologna-process-implementation-report>
78. White Paper on services of general interest, 12. svibnja 2004., dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/white-paper-on-services-of-general-interest.html>
79. Zajedničko izvješće Vijeća i Komisije za 2015. godinu o provedbi strateškog okvira za europsku suradnju u području obrazovanja i osposobljavanja (ET 2020.), Službeni list Europske unije, broj c 417, 15. prosinca 2015., dostupno na: <https://mzo.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Vijesti/2019/2016//Zajedni%C4%8Dko%20izvje%C5%A1%C4%87e%20Vije%C4%87a%20i%20Komisije%20za%202015.%20godinu%20o%20provedbi%20strate%C5%A1kog%20okvira%20za%20europsku%20suradnju%20u%20podru%C4%8Dju%20obrazovanja%20i%20osposobljavanja%20ET%202020..pdf>